



Les mutations industrielles et l'emploi dans la Communauté européenne, R. TOULEMON. — La dotation du Fonds européen de développement régional (FEDER), F.-L. DELMOTTE et G. GELEE. — Le contrôle des Parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires, J. FOYER. — La procédure budgétaire de 1979 : L'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement, M. BANGEMANN. — La délibération de la CJCE sur la participation d'EURATOM à la Convention sur la protection physique des matières et installations nucléaires, G. APOLLIS. — Les Communautés européennes et l'Emprunt (3^e partie), J. F. COUZINET. — L'Europe et le problème de la langue en Grèce moderne, L. MISSIR. — La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). Septième thème : principe de la référence communautaire, G. DRUESNE.

N° 226 AVRIL-MAI 1979

LIBRARY

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Les Règles applicables aux Entreprises

(Articles 85-86 du Traité de Rome)

par

Lazar FOCSANEANU

Docteur ès sciences économiques, Diplômé de l'Académie de droit international de la Haye
Chargé de Cours à l'Institut d'Etudes Politiques et à l'Institut de Droit des affaires de l'Université d'Aix-Marseille III

PRESENTATION :

Cet ouvrage est un recueil groupant une série de dix articles sur la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes que l'auteur a publiés dans la Revue du Marché Commun, entre avril 1975 et mars 1976. Les articles ont été légèrement retouchés, mis à jour, et raccordés pour constituer un seul livre.

Ce n'est pas un livre de doctrine. C'est un **guide d'orientation à travers la masse de la cinquantaine d'arrêts que la Cour a rendu durant les quinze dernières années**, en matière de **concurrency**. Il est surtout destiné aux **praticiens** à qui il voudrait indiquer quelques fils conducteurs qui leur permettent de saisir les grandes lignes d'une jurisprudence déjà abondante. A cet effet, des **tableaux analytiques** ont été insérés dans le texte. Son but a été **d'informer plutôt que de critiquer**. Plus que de longs développements, la table des matières de l'ouvrage montre son contenu.

TABLE DES MATIERES :

Préface

Avertissement

Chapitre I : Considérations générales

Chapitre II : Méthodes d'interprétation appliquées par la Cour

Chapitre III : Les clauses d'exclusivité dans la Jurisprudence de la Cour

Chapitre IV : Propriété intellectuelle et concurrence (brevets, marques, appellations d'origine, droits d'auteur)

Chapitre V : Groupes de sociétés et concurrence

Chapitre VI : Les pratiques concertées

Chapitre VII : L'exploitation abusive d'une position dominante

Chapitre VIII : Le marché des produits en cause

Chapitre IX : Relecture des articles 85 et 86 du Traité de Rome selon l'Herméneutique de la Cour

Chapitre X : Conclusions et bibliographie sommaire

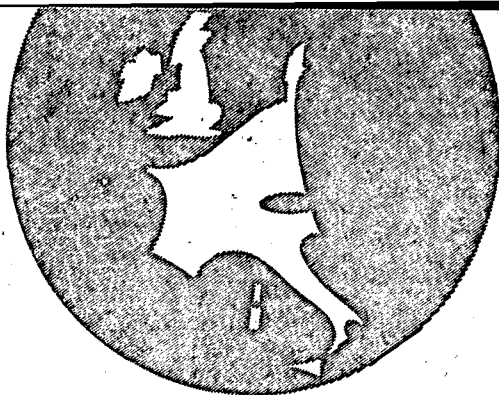
Index

Un volume 21 × 27, 200 pages. Prix : **59 F (*)** + port

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - 75005 PARIS

(*) Réduction de 10 % aux abonnés à la Revue du Marché Commun.



REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéro 226
Avril-Mai 1979

sommaire

problèmes du jour

- 151 Les mutations industrielles et l'emploi dans la Communauté européenne, par R. TOULEMON, Ancien Directeur général des Affaires industrielles à la Commission européenne, Président de l'A.F.E.U.R. (Association française d'études pour l'Union européenne).
- 157 La dotation du Fonds européen de développement régional (FEDER), par Fernand-Louis DELMOTTE, Ancien Ministre, Rapporteur du Parlement européen sur le Fonds Régional et Gérard GELEE, Docteur ès Sciences Economiques, Ancien élève de l'institut d'Etudes Politiques de Paris.
- 161 Le contrôle des Parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires, par Jean FOYER, Professeur à l'Université de Paris II, Président de la Commission de la Législation à l'Assemblée Nationale, Ancien Garde des Sceaux.

l'économique et le social dans le marché commun

- 169 La procédure budgétaire de 1979 : l'équilibre nécessaire de la répartition des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement, par le Dr Martin BANGEMANN, Rapporteur du Parlement pour le budget général des Communautés.
- 185 La délibération de la CJCE sur la participation d'EURATOM à la Convention sur la protection physique des matières et installations nucléaires, par Gilbert APOLLIS, Docteur en Droit, Assistant à l'Université de Montpellier I.
- 207 Les Communautés européennes et l'Emprunt (troisième partie), par Jean-François COUZINET, Maître-assistant à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse.

questions institutionnelles et juridiques

- 219 La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière agricole (1958-1977). — Septième thème : Principe de la préférence communautaire par Gérard DRUESNE, Maître de conférences agrégé à la Faculté de Droit de Nancy, Directeur-adjoint du Département des Sciences juridiques et politiques du Centre européen universitaire.

actualités et documents

- 227 Communautés européennes.

A la suite d'un contretemps l'article de M. Livio MISSIR a dû être repoussé au prochain numéro. Nous prions nos lecteurs de nous en excuser.

© 1979 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement.



Comité de patronage

M. Maurice BARRIER, Président du Conseil National du Commerce ;

M. Joseph COUREAU, Président de la Confédération Générale de l'Agriculture ;

M. Etienne HIRSCH, Ancien Président de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ;

M. Paul HUVELIN ;

M. Jean MARCOU, Président honoraire de l'Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie ;

M. Pierre MASSÉ, Président Honoraire du Conseil d'Administration de l'Electricité de France ;

M. François-Xavier ORTOLI, Président de la Commission des Communautés Européennes ;

M. Maurice ROLLAND, Conseiller à la Cour de Cassation, Président de l'Association des Juristes Européens ;

M. Jacques RUEFF, de l'Académie Française.

Comité de rédaction

Jean-Pierre BRUNET
Jean DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN

Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Bertrand HOMMEY
Jacques LASSIER
Michel LE GOC

Patrice LEROY-JAY
Jacques MAYOUX
Paul REUTER
R. de SAINT-LEGER
Jacques TESSIER

Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jacques VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

RÉDACTION, ABONNEMENTS ET PUBLICITÉ

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

3, rue Soufflot, 75005 PARIS. Tél. 634.10.30

Abonnement 1979

France 280 F (TTC)

Etranger 297 F

Paiement par chèque bancaire, mandat-poste, virement postal au nom des « EDITIONS TECHNIQUES et ECONOMIQUES », compte courant postal, Paris 10737-10.

Répertoire des annonceurs

Editions Techniques et Economiques : La Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en matière de concurrence, p. II couv. ; L'âge de la politique sociale, p. III couv. ; Conférence mondiale de l'Energie, p. 242 ; Réliures, p. 243 ; Trente ans d'Europe, p. 243 ; L'Energie Solaire, p. 244. — Kompass, p. IV couv.

LES MUTATIONS INDUSTRIELLES ET L'EMPLOI DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

R. TOULEMON

*Ancien Directeur général
des Affaires industrielles
à la Commission européenne,
Président de l'A.F.E.U.R.
(Association française d'études
pour l'Union européenne)*

Avec le recul, on s'aperçoit que 1973 marque bien une rupture dans l'histoire économique du demi-siècle. La hausse brutale du prix du pétrole venant s'ajouter au désordre monétaire préexistant, a fait passer le monde industrialisé d'une phase de croissance accélérée dans un relatif plein emploi, à une phase de croissance ralentie avec un taux de chômage.

Cependant la rupture est beaucoup plus nette de ce côté-ci de l'Atlantique. L'accroissement du p.i.b. en volume de la Communauté tournait autour de 5 % par an de 1958 à 1973. Il est tombé à 1,7 en 1974, il a été négatif en 1975 (— 1,6), pour remonter à 4,7 en 1976 et se stabiliser depuis, autour de 2,5 (2,2 en 1977, 2,6 en 1978). Alors que de 1958 à 1974, la croissance économique européenne a été presque constamment supérieure à celle des Etats-Unis, il n'en est plus de même depuis 1975. Quant au chômage, le pourcentage en proportion de la population active, qui se situait autour de 2 % au cours de la décennie 1961-1970, avait commencé à augmenter depuis 1971. Il était de 2,5 en 1972 et n'a cessé de monter ensuite (2,9 en 1974, 4,4 en 1975, 4,9 en 1976, 5,3 en 1977 et 5,8 en 1978). Désormais, le taux de chômage européen est supérieur à celui traditionnellement plus élevé des Etats-Unis. L'arrivée à l'âge du travail des classes nombreuses nées dans les années d'après-guerre coïncidant avec le départ à la retraite de classes creuses est un facteur d'aggravation. Ainsi la population en âge de travailler augmente trois fois plus vite depuis 1975 qu'au cours des années antérieures. Il en sera ainsi jusqu'en 1985, année à partir de laquelle l'effondrement de la natalité commencera à faire sentir ses effets sur la population active.

Cette rupture a été une dure épreuve pour la Communauté européenne déjà secouée par les crises monétaires et l'échec des premières tentatives d'union économique et monétaire. Le premier système communautaire de change, institué en 1972 après bien des difficultés, verra successivement la livre, la lire et le franc l'abandonner, la première dès juin 1972, la seconde en janvier 1973, le troisième en janvier 1974. Loin de provoquer un sursaut d'unité et de solidarité, l'embargo pétrolier de l'automne 1973 a révélé les divisions des Européens.

Malgré tout, l'épreuve a montré la solidité du marché commun. Le libre-échange interne a été maintenu. Des mesures de protection modérées ont été négociées au profit des secteurs les plus atteints. La force d'attraction de la Communauté a été préservée. La situation économique des Etats membres s'est rapprochée négativement, par l'accroissement général du chômage mais aussi positivement par la réduction du taux d'inflation et le rétablissement de l'équilibre extérieur en France, en Grande-Bretagne et en Italie.



Enfin, la création du Conseil européen et la décision d'organiser l'élection du Parlement au suffrage universel direct ont créé les chances d'une relance politique. Il n'est pas besoin d'être prophète pour estimer que ces chances seront préservées ou compromises selon que la Communauté se montrera ou non capable de contribuer à surmonter la crise, par un effort d'adaptation douloureux mais indispensable, préservant les chances d'une nouvelle croissance.

Mesurer l'ampleur des changements auxquels doit faire face l'économie communautaire, est une introduction nécessaire à l'examen de la contribution que la Communauté peut apporter à la résorption de la crise.

I. — Nous sommes en présence d'une crise structurelle de très grande ampleur

Bien qu'elle ait été déclenchée par la hausse du pétrole, la crise actuelle est structurelle et non conjoncturelle.

Elle a pour origine deux facteurs relativement faciles à mesurer et irréversibles : la raréfaction durable des produits de base et d'abord du pétrole, l'industrialisation du tiers-monde. Deux autres facteurs sont beaucoup plus difficiles à apprécier, et provoquent par conséquent de vives controverses : la nouvelle révolution technologique qui, après celle de la vapeur, du moteur à explosion et de l'électricité, sera celle des communications, les nouveaux comportements sociaux et notamment le comportement devant le travail.

1. — La raréfaction des produits de base. Cette question a donné lieu à d'innombrables commentaires à la suite du rapport Meadows popularisé par le club de Rome, juste avant la crise de 1973, dont certaines affirmations n'ont pas résisté à la critique.

Au-delà des contestations, on peut retenir deux conclusions qui semblent à peu près sûres : la rareté de l'énergie persistera jusqu'à la domestication de la fusion nucléaire (1), qu'on ne peut espérer avant une quarantaine ou une cinquantaine d'années, la raréfaction progressive de toutes les ressources minérales de la planète qui sera d'autant plus rapide que progressera la lutte contre le sous-

développement et la misère des deux tiers de l'humanité.

Dans l'immédiat, la crise iranienne nous rappelle l'extrême précarité de notre approvisionnement énergétique. Aujourd'hui, notre mode de vie dépend du calme de pays aussi incertains que l'Arabie, les émirats, le Nigéria, la Lybie, le Vénézuéla !

Indépendamment de la fragilité qu'elle impose à tout notre système économique et social, notre situation de dépendance à l'égard du pétrole nous condamne à un rythme de croissance plus lent.

L'effet de ralentissement provient de la nécessité où se trouvent les pays consommateurs d'équilibrer leur balance extérieure. Il serait beaucoup moins net et plus vite résorbé si les principaux pays pétroliers étaient en mesure d'acheter des biens d'équipement ou de consommation en quantité suffisante. Tel n'est pas le cas. Une partie des gains du pétrole est thésaurisée, une autre est gaspillée, une autre enfin, la mieux utilisée, sert à créer des industries concurrentes des nôtres, avec des équipements que nous fabriquons.

2. — Ceci nous amène au deuxième phénomène facile à décrire, mais dont on mesure mal les conséquences.

L'industrialisation du tiers-monde est conforme à l'intérêt des pays pauvres. Elle est aussi conforme à l'intérêt général de l'économie mondiale considérée comme un système unique dont nous faisons partie. Elle est donc conforme à notre propre intérêt. Elle aboutit en effet à rendre solvables des pays qui ne l'étaient pas. Elle permet à un nombre croissant de pays de participer aux échanges mondiaux.

Le rapport Berthelot-Tardy (2) a révélé aux Français, qui en ont été fort surpris, que le développement du commerce avec les pays d'extrême-Orient était doublement avantageux pour nous, parce qu'il nous laisse un assez large excédent, mais aussi parce qu'il suscite chez nous davantage de créations que de suppressions d'emploi !

Cependant l'avantage global va de pair avec des difficultés sectorielles. Les chantiers navals, la sidérurgie, le textile, subissent directement ou indirectement le contre-coup de l'industrialisation du tiers-monde, indirectement le plus souvent, par la perte de marchés qui étaient jusqu'à présent tenus par les exportateurs européens.

3. — La récession des industries nées au cours des premières phases de la révolution industrielle s'accompagne de profondes mutations imposées par l'irruption des techniques nouvelles et désormais liées de l'informatique et des communications.

(1) Procédé qui permettra de tirer une énergie propre et sans déchets de la fusion des atomes d'hydrogène et qui donne lieu au programme de recherche le plus important d'Euratom : le J.E.T. (Joint European Torus).

(2) Le défi économique du Tiers-Monde. Documentation française 1978.

Nous entrons ici dans un domaine controversé. Certains estiment que l'informatisation ou l'automatisation conduiront à une *réduction massive de l'emploi* dans de très nombreux secteurs du secondaire et du tertiaire. Cependant, les pronostics pessimistes de Simon Nora (3) à propos des banques et des assurances, ou de Jacques Attali (4) à propos de la sidérurgie et de l'automobile, sont démentis par les responsables de ces secteurs. Seul l'avenir permettra de savoir si l'expansion des activités compensera les progrès de productivité et permettra de maintenir l'emploi. Retenons seulement qu'aucun secteur n'est à l'abri de mutations profondes.

Une autre manière d'illustrer cette accélération du changement consiste à rappeler que *la majorité des produits* qui se vendront dans dix ans n'existent pas encore. Un grand nombre de ces produits seront des services rendus à travers des réseaux électroniques et informatiques.

4. — Un dernier élément est encore plus difficile à apprécier puisqu'il relève davantage de la sociologie que de l'économie. Il s'agit de *l'évolution des comportements devant le travail*.

Evolution du *taux d'activité féminin* bien sûr. Mais dans une proportion bien moindre qu'on ne l'imagine parfois, oubliant que la contrainte du double salaire était plus rigoureuse quand les salaires étaient plus bas. Au plus grand nombre de femmes qui se présentent sur le marché du travail, pourrait répondre plus qu'on ne pense un mouvement de sens inverse « je veux rentrer à la maison ! » (5), ou tout au moins un engouement pour le *travail à temps partiel* qui pourrait gagner aussi certains travailleurs masculins.

Mais l'essentiel n'est sans doute pas là. Ce qui est vraisemblablement nouveau et irréversible, c'est le *refus des travailleurs des pays développés d'accepter n'importe quel travail*. Pour le « nouvel économiste » Henri Lepage, « le plein emploi ne se définit plus seulement comme la situation où toute personne désirant travailler aurait un emploi, mais comme la situation où le marché est en mesure d'assurer un emploi à tous les travailleurs souhaitant travailler pour les taux de salaires réels offerts par le marché » (6).

La présence dans les sociétés avancées d'un pourcentage croissant de la population qui préfère

avoir recours à des *moyens d'existence précaires tirés*, tantôt de l'aide publique, tantôt du travail noir, tantôt d'activités illicites, plutôt que d'accepter des emplois effectivement disponibles mais peu attrayants, est un fait nouveau auquel nous devons prêter attention.

En présence d'une situation aussi mouvante, aussi inquiétante à certains égards, la Communauté européenne a déjà commencé à réagir, conjointement avec ses Etats membres. Mais son action demeure très en deçà du souhaitable et du possible. Il reste à examiner en quoi pourrait consister ce souhaitable et ce possible.

II. — De l'action de la Communauté en faveur de l'emploi dépend sans doute la possibilité de donner une nouvelle jeunesse à l'idée européenne

Une remarque préliminaire s'impose. Par son existence même, le marché commun contribue à *l'atténuation des difficultés* en empêchant les Etats les plus faibles de succomber à la tentation toujours présente de l'isolement, de la protection, du repli.

Les *sirènes de la démagogie* sont là, prêtes à dénoncer l'étranger quand ce n'est pas le parti de l'étranger ou « la Communauté-passoire ». Certains sont habiles à envelopper dans les plis du drapeau les appels au renoncement. Car, dans le monde tel qu'il est, *s'isoler du marché mondial, c'est se condamner à un irrémédiable déclin*. Les gouvernements le savent bien, et c'est pourquoi aucun n'a envisagé de sortir du marché commun, même si ce dernier rend difficile le protectionnisme larvé auquel on serait tenté de recourir.

Il faut admettre d'ailleurs que l'intégration au marché mondial est *compatible avec des mesures de protection temporaire* contre les évolutions trop brutales.

Le rôle de la Communauté est en effet non seulement d'aider les Etats à résister à la tentation du repli, mais aussi de *faciliter, sans trop les retarder, les adaptations* indispensables. Là encore, on peut distinguer des mesures économiques dont l'évidence s'impose plus ou moins, et des réformes de caractère sociologique, ou « sociétal », qui prêtent davantage à contestation.

(3) Rapport NORA-MINC sur l'informatisation de la société.

(4) « Le Monde » du 27 décembre 1978.

(5) Titre d'un ouvrage récent de Christiane Collange.

(6) Institut de l'Entreprise. Pour une nouvelle approche de l'emploi. Novembre 1978.



1. — L'action menée par la Communauté depuis la crise se caractérise en ceci qu'elle a été *plus heureuse et plus efficace dans la défensive que dans l'offensive*. Ce qui veut dire qu'elle s'est exercée surtout au profit des secteurs en difficulté et, quoi qu'on en dise en France, par des mesures protectionnistes, sans doute légitimes, mais dont la persistance, du moins dans leur forme actuelle, pourrait présenter de sérieux inconvénients.

Les secteurs qui ont bénéficié d'interventions spécifiques de la Communauté sont essentiellement l'industrie textile, l'industrie des fibres chimiques et l'industrie sidérurgique.

Dans le textile, l'accord « multifibres » conclu et renouvelé dans le cadre du GATT, a permis de réduire sensiblement les importations par la méthode des contingents. Le ministre français de l'Industrie, M. Giraud, a eu récemment le courage de laisser entendre que de tels accords ne pourraient être indéfiniment renouvelés. Ces quotas sont en effet une mauvaise méthode, injustifiable quand elle s'applique à des pays pauvres, voisins de la Communauté, et dont le commerce avec elle est profondément déficitaire (par exemple Portugal, Tunisie ou Turquie), génératrice de profits abusifs, d'ententes, quand ce n'est pas de pots de vins. Mais on peut se demander si les produits les plus sensibles ne devraient pas être durablement protégés par des droits de douane plus élevés, qui auraient l'avantage d'épargner les pays méditerranéens associés à la Communauté.

Du moins l'application des préférences généralisées devrait être supprimée envers les pays du tiers-monde ayant franchi le seuil du décollage économique. La Communauté pourrait prendre l'engagement d'affecter à l'aide au développement les suppléments de recettes douanières qu'elle tirerait d'un relèvement de ses tarifs (7). Le droit de douane vaut mieux que le contingent, ainsi que l'a rappelé M. Jeanneney dans son récent ouvrage fâcheusement intitulé « Pour un nouveau protectionnisme ».

Dans la sidérurgie, M. Davignon, à peine approuvé, en décembre 1977, le plan qui porte son nom a réussi en quelques mois à conclure des accords avec les principaux fournisseurs d'acier de la Communauté, en même temps qu'étaient appliqués, à l'intérieur du marché commun, des prix minima ou d'orientation.

(7) Ainsi la Communauté pourrait reprendre l'idée d'un « plan Marshall pour le Tiers-Monde », déjà lancée en France par Jean-François Deniau, auquel seraient invités à se joindre les autres États industrialisés et les États pétroliers. En promettant de couvrir une partie, même faible, des immenses besoins insolubles des pays les plus pauvres, un tel plan pourrait être fortement créateur d'emplois dans le monde industriel, aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie.

L'effet de ces mesures a été immédiat. Les importations ont été stabilisées et les prix se sont redressés. Malheureusement, cela n'est pas suffisant pour corriger l'énorme erreur qui a consisté à retarder indéfiniment la fermeture des anciennes installations françaises non rentables du Nord et de la Lorraine. On ne sait pas assez en France que depuis quatre ans la production allemande d'acier a été réduite davantage que la production française, de même d'ailleurs que les effectifs employés dans l'industrie sidérurgique.

Quant aux accusations de M. Debré relatives à la reconstitution d'un cartel allemand de l'acier ou au refus de proclamer « la crise manifeste », il est aisé d'y répondre, quoique prétende leur auteur.

Sur le premier point le groupement « Denluxe » qui n'était nullement un cartel a dû s'effacer devant l'association Eurofer, constituée en 1976 à l'initiative de la sidérurgie française et avec l'appui de la Commission européenne qui la contrôle. Eurofer regroupe tous les sidérurgistes européens à la seule exception des petits francs-tireurs italiens de la région de Brescia.

Sur le second point, la Commission s'est refusée à recourir aux mesures ultra-dirigistes (quota de production) prévues par le traité de Paris en cas de crise manifeste (8). M. Debré aurait-il voulu qu'elle cherchât à imposer à l'Allemagne une décision majoritaire, contraire au compromis de Luxembourg ?

Ce qu'il faut plutôt regretter, c'est que la Commission ne soit pas encore parvenue à convaincre gouvernements et industriels d'accepter des plans communs de restructuration, qui impliqueraient un strict contrôle communautaire des aides des États à l'industrie et l'octroi de crédits européens sous forme de prêts bonifiés pour faciliter la création d'emploi dans les régions en crise.

Enfin, dans le secteur des fibres chimiques, la Commission a mesuré la difficulté de concilier la création d'un « cartel de crise » avec les dispositions du traité, relatives à la concurrence. En dépit d'une condamnation de principe, il semble qu'elle accepte de fermer les yeux pour un certain temps sur un accord conclu entre producteurs sous l'égide de M. Davignon.

Succès donc, dans l'adoption de mesures défensives au profit de secteurs en difficulté. Mais échec jusqu'à présent des tentatives pourtant multiples et répétées pour coordonner les plans de restructuration dans le cadre de la Communauté, et même pour assurer un contrôle efficace des aides parfois gigantesques accordées par certains États. Ici la Commission se heurte à la fois aux gouvernements et plus encore aux administrations nationales

(8) Article 58 du Traité CECA.

jalouses de leurs prérogatives, et aux entreprises publiques et privées persuadées qu'il leur est plus aisé d'influencer leurs autorités nationales que les apatrides de Bruxelles.

Bien pire parce que bien plus gros de conséquences est l'échec de la Communauté à définir une stratégie offensive dans les *secteurs de croissance*.

J'ai souvent eu l'occasion, depuis le temps déjà lointain du *memorandum Colonna*, d'énoncer les éléments d'une stratégie de développement des industries de technologie avancée. Ils sont au nombre de quatre : entreprises communes (et non coopération inter-gouvernementale), ouverture des marchés publics à la concurrence (et non répartition autoritaire des commandes), mise en commun des efforts de recherche dont la majeure partie devrait être financée par la Communauté (et non ajustements difficiles de financements nationaux générateurs de doubles emplois), enfin préférence raisonnable au matériel européen (par application d'un droit de douane et non par pressions gouvernementales).

Cependant, un cinquième élément doit être mentionné aujourd'hui, car il tend à prendre une importance capitale. C'est l'élimination des entraves au développement de réseaux européens publics ou privés. Selon les secteurs, un *choix* est à faire entre la « *dérégulation* » à l'américaine (stratégie de rétablissement de la concurrence dans des secteurs jusqu'à présent réglementés, décrits récemment dans le Monde par M. Stourdzé (9)) et la création de *services publics européens*.

Il est scandaleux que les télécommunications demeurent autant de monopoles nationaux difficilement interconnectés, il est plus scandaleux encore que les contribuables européens soient appelés à combler le déficit de compagnies aériennes beaucoup trop nombreuses, alors que l'espace aérien européen, inorganisé, est livré sans contre-partie aux compagnies des pays tiers !

Dans la bataille formidable des communications qui se livrera aussi bien au niveau des lanceurs de satellites qu'à celui des micro-processeurs, l'Europe est assez mal partie face aux Etats-Unis et au Japon, bien qu'elle conserve quelques atouts, dont la fusée Ariane. Elle n'a pas de temps à perdre pour définir une stratégie commune compatible avec la mise en compétition de firmes assurées d'un large marché totalement fluide et intégré et d'une protection raisonnable. Si l'Europe n'y parvient pas, chaque pays s'efforcera de conclure des accords de sous-traitance plus ou moins avantageux avec les grands américains ou japonais, comme c'est si souvent le cas aujourd'hui, après l'abandon des ruineuses politiques nationales de prestige (filiale nucléaire à

uranium naturel abandonnée en 1969, avion Concorde construit à 17 exemplaires ou plan calcul terminé par la quasi absorption de la C.I.I. par Honeywell...).

Or, il faut bien constater que dans ce domaine de la stratégie offensive, de l'ouverture du marché, de l'intégration des réseaux, de l'éclosion de firmes réellement européennes, les progrès demeurent très limités. Les seules équipes transnationales opérant en Europe dans les secteurs de pointe ont été constituées, pour leur plus grand profit d'ailleurs, par les multinationales américaines !

Enfin, dans le domaine de la politique conjoncturelle, l'entrée en vigueur, intervenue en mars 1979, du système monétaire européen, en dépit des difficultés de dernière minute liées à l'affaire des montants compensatoires, devrait contribuer à faciliter une relance concertée de la croissance en réduisant les risques de pression sur les monnaies faibles. La capacité d'emprunt de la Communauté et la technique des bonifications d'intérêt dont l'utilisation est déjà approuvée en principe peuvent devenir de puissants instruments de relance. Cependant, le système demeurera fragile et en tout cas très éloigné d'une véritable union monétaire, qui seule découragerait la spéculation, tant que le budget commun n'atteindra pas un niveau substantiel (évalué par les experts du Comité Mac Dougall à 2,5 % du p.n.b. au lieu de 0,7 actuellement), et tant que les Etats n'accepteront pas de se plier à une discipline commune pour toutes les décisions importantes de politique économique et sociale.

2. L'action de la Communauté dans le domaine « *sociétal* » prête davantage à contestation. J'avoue que je livre ici des idées qui me sont personnelles et qui relèvent bien plus du domaine de l'hypothèse que de celui des certitudes.

Ma première hypothèse est qu'un vaste choix de modes de vie doit être offert aux hommes et aux femmes des sociétés avancées. Les uns préfèrent travailler dur et consommer, voire épargner et léguer à leurs enfants. Les autres ne veulent que consommer. D'autres enfin préfèrent travailler moins et consommer moins. Deuxième hypothèse : à moins de faire appel sans mesure et en prenant le risque terrible des conflits raciaux, à l'immigration, nous ne pourrions plus sous-payer les tâches les plus pénibles et les plus rebutantes.

De ces deux hypothèses, je déduis qu'un énorme effort s'impose de la part des entreprises — et des administrations — pour moduler l'emploi offert, notamment en acceptant une large extension du travail à temps partiel, notamment mais pas seulement au profit des femmes, et pour améliorer les conditions de travail et de rémunération des emplois les plus pénibles (travail répétitif, travail posté, tra-

(9) « Le Monde » des 13, 14 et 15 décembre 1978.



vail aux intempéries). C'est seulement si ces deux conditions sont remplies que l'on pourra ramener vers le travail certains de ceux qui s'en éloignent aujourd'hui parce qu'ils ne trouvent pas le type d'emploi pour lequel ils seraient prêts à accepter les contraintes du travail. Mais il faut avoir l'honnêteté de rappeler que tout cela suppose une stagnation, sinon un recul, du pouvoir d'achat, de la majorité des travailleurs pendant la période d'ajustement.

Cet énorme effort, *aucun pays ne peut l'accomplir isolément*, surtout dans la période actuelle. Ici se dessine la voie royale mais encore à peu près inexplorée, par suite d'oppositions tenaces, des *conventions collectives européennes* par branches d'activités, accompagnées le cas échéant, de relèvements tarifaires dans le cas probable, mais pas général, où la concurrence extérieure ferait réellement obstacle à l'amélioration des conditions de travail en Europe.

Je n'ai parlé ni du Fonds Social, ni du Fonds Régional, dont le rôle est aujourd'hui négligeable parce qu'il s'ajoute à celui beaucoup plus important des aides nationales qui ne sont pas coordonnées.

Il ne servirait à rien de développer les moyens d'action de la Communauté — Fonds déjà existants ou emprunts communautaires — si les Etats membres devaient continuer à refuser de coordonner leurs actions suivant un plan d'ensemble de lutte contre la crise, défini en commun, dont l'objet essentiel serait de créer des activités nouvelles rentables dans les régions à fort taux de chômage.

On pourrait aussi envisager que la Communauté finance sur une plus grande échelle, comme elle a commencé à le faire, la *création d'emplois d'utilité collective* (pour l'aide aux personnes âgées ou handicapées, pour la sauvegarde de l'environnement ou du patrimoine architectural, etc.), qui pourraient être gérés par des associations, afin d'éviter un gonflement peu souhaitable des effectifs de fonctionnaires à statut.

La satisfaction de besoins collectifs liés à la qualité de la vie, par le développement souple et volontariste d'associations encouragées mais non

gérées par les autorités publiques, locales, nationales ou européennes, apparaîtra de plus en plus comme un moyen concret de réaliser ce modèle de société original auquel aspirent les Européens, qui concilie l'efficacité de la concurrence et l'épanouissement de la solidarité humaine.

Ce n'est pas en freinant les mutations industrielles mais en les accélérant qu'on assurera l'emploi des Européens. Ce n'est pas dans le repli national que se situe le remède aux difficultés du moment, mais dans la coordination des efforts de tous.

De là à prétendre que l'Europe, ou du moins la faible et paralytique Communauté d'aujourd'hui soit une panacée, il y a un abîme.

Pour que l'Europe soit un recours, il faut en effet qu'elle devienne *une vraie Communauté*, non certes un super-Etat, mais une collectivité capable d'agir dans son domaine, sans être constamment paralysée par ses contradictions internes et par la recherche de l'unanimité à tout prix.

Mieux vaudrait *laisser les minoritaires sur la touche*, sans les exclure définitivement, comme on vient de le faire en matière monétaire, que ne pas agir faute d'unanimité. Dans un monde en transformations aussi rapides, l'impossibilité d'agir, pour faire face à un dumping caractérisé, pour lancer un projet de recherche-développement, pour créer une agence de communications, est plus dommageable aux intérêts essentiels des Etats et des peuples que telle ou telle décision prise contre l'avis d'une minorité.

Cependant *cette affirmation de la personnalité européenne* face aux Etats membres, comme aux Etats tiers, dans des domaines qui ont relevé jusqu'à présent de la compétence quasi exclusive des autorités nationales, requiert un consensus populaire. Telle est la vraie signification de l'élection de juin. Le Parlement européen, comme d'ailleurs la Commission responsable devant lui, n'a pas besoin dans l'immédiat d'un supplément de pouvoirs, mais d'un supplément de légitimité.

LA DOTATION DU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL (FEDER) (*)

Fernand-Louis
DELMOTTE

*Ancien Ministre,
Rapporteur du Parlement européen
sur le Fonds Régional*

Gérard GELÉE

*Docteur ès Sciences Economiques
Ancien élève de l'Institut d'Etudes
Politiques de Paris*

Certains ont critiqué le Parlement européen lorsqu'il a proposé d'accroître la dotation du Fonds Européen de Développement Régional en 1979, d'autres ont également affirmé que ce Fonds est inefficace.

Nous estimons que le problème doit être replacé dans le *contexte de l'évolution* récente de la politique régionale, de *l'élargissement* et de la création du *Système Monétaire Européen*.

Par ailleurs une mise au point s'avère nécessaire pour bien situer les *responsabilités* s'il y a une mauvaise utilisation des crédits du FEDER.

Le Parlement européen a fait preuve de mesure dans ce domaine en rappelant, des engagements passés du Conseil Européen et en reprenant sans plus des propositions de la Commission exécutive, mais surtout en proposant d'améliorer le fonctionnement du Fonds régional sur la base de plusieurs Rapports Noé et Delmotte dont le dernier est du 12 février 1979 (Doc. 558/78).

A. - Des intentions aux réalités

1. Dès 1957, les Chefs d'Etat, en signant le Traité de Rome ont donné comme première « mission » à la Communauté Economique Européenne, de « promouvoir un *développement harmonieux* des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » (article 2)... « *en réduisant l'écart* entre les différentes régions *et le retard* des moins favorisées » (préambule).

Or, l'établissement progressif du Marché Commun n'a pas eu les effets positifs attendus en ce qui concerne une meilleure répartition des activités économiques sur l'ensemble du territoire de la Communauté, *bien au contraire*. En dépit des *efforts accrus des Etats* membres de la Communauté pour accélérer le développement de leurs régions les plus défavorisées, les écarts de développement ont eu tendance à s'accroître.

C'est pourquoi en octobre 1972, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement réunis à Paris ont reconnu « une *haute priorité* à l'objectif de remédier, dans la Communauté, aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'Union Economique et Monétaire » et ont invité les Institutions communautaires à créer un « Fonds de Développement Régional ». Cet objectif a été réaffirmé à l'occasion de plusieurs Sommets ou Conseils Européens. En avril 1978, à Copenhague, « Le Conseil Européen a fait observer que la poursuite d'une plus grande cohérence interne, qui implique aussi une *réduction des déséquilibres régionaux*, constitue l'un des *objectifs-clés* de l'entreprise communautaire ».

(*) Article rédigé en février 1979.



Cette continuité dans l'affirmation d'un objectif, depuis plus de vingt ans, ne s'est pas traduite d'une manière cohérente au niveau des décisions.

2. Déjà les discussions au sein du Conseil de Ministres concernant le *montant* de la dotation du Fonds Régional et sa *répartition* entre les Etats membres ont retardé sa création jusqu'au mois de mars 1975. La Commission exécutive avait proposé comme dotation de démarrage 2 250 Muc (*) répartis sur trois ans. Lors du Sommet de Paris de décembre 1974, cette dotation a été réduite à 1 300 Muc.

A l'issue de la période de démarrage, la Commission a proposé pour les trois années suivantes une dotation de 3 000 Muc (750 Muc pour 1978, 1 000 Muc pour 1979 et 1 250 Muc pour 1980). Le Conseil européen de décembre 1977 a *réduit* cette somme à 1 850 millions d'Uce (580 Muc pour 1978, 620 Muc pour 1979, et 650 Muc pour 1980). La Commission estime que cette contribution financière est « *très faible* si on la compare à l'ampleur des problèmes régionaux à résoudre », et elle propose déjà pour 1981 une dotation de 1 250 Muc « *correspondant mieux aux problèmes à résoudre* ».

3. On pouvait penser après la décision des Conseils Européens de Brême (juillet 1978) et de Bruxelles (décembre 1978), d'instituer un *Système Monétaire Européen* que la dotation de « démarrage » du Feder devait être accrue. Il était en effet admis lors du Conseil Européen de Brême que les Etats membres les *moins prospères* (Irlande, Italie et Royaume-Uni) ne seraient pas capables de supporter seuls les contraintes socio-économiques du système (équilibre de la balance des paiements, austérité budgétaire, freinage de la hausse des coûts, maîtrise de la demande) sans un renforcement de leur économie par des transferts de ressources.

Ces Etats ne sont pas seulement les moins prospères, ils présentent également les *problèmes structurels et régionaux* les plus graves, les taux de chômage les plus élevés et des taux d'inflation élevés. L'existence de déséquilibres structurels et régionaux est un facteur permanent d'*inflation* et a un effet négatif sur la cohésion de la Communauté. Dans l'hypothèse d'une reprise espérée des investissements, ceux-ci seront d'abord consacrés à la restructuration industrielle, et les régions les plus riches en seront les premières bénéficiaires. Ceci risque d'aggraver encore les déséquilibres régionaux.

Les disparités structurelles et régionales ont rendu très difficile l'*Institution* du S.M.E. et l'entrée

des pays moins prospères, la persistance de ces déséquilibres rendra plus difficile le *fonctionnement* durable du Système. En effet le montant *très modeste des transferts* décidés, sous forme de prêts communautaires à des conditions spéciales (bonification de 3 %), ne sont pas suffisants pour réduire les déséquilibres structurels et régionaux *permanents*.

4. Le Fonds Européen de Développement Régional est l'un des instruments permettant des *transferts* de ressources puisque les quotas nationaux garantissent que les trois Etats les moins prospères reçoivent plus de 74 % des fonds.

Dans le *contexte nouveau* du S.M.E. le Parlement européen a donc proposé au Conseil de Ministres d'*accroître* les crédits d'engagement du FEDER pour les « actions communautaires de soutien aux politiques régionales nationales » de 380 Muc (de 620 Muc à 1 000 Muc). Cette dotation de 1 000 Muc est relativement modeste puisque la Commission exécutive l'a déjà proposée pour 1978, bien avant qu'il soit question d'instituer un S.M.E. Le Conseil de Ministres n'a pas rejeté la proposition du Parlement européen qui correspond à la volonté affirmée par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement d'instaurer en Europe une *zone de stabilité monétaire* dont la réalisation est difficile sans une politique structurelle et régionale beaucoup plus ambitieuse.

Le Parlement européen peut en effet proposer des amendements au Projet de Budget pour augmenter les dépenses liées aux politiques nouvelles (dites « non obligatoires »). *Si le Conseil rejette* ces amendements, le Parlement européen a le « dernier mot » dans la limite très étroite d'un plafond global fixé annuellement pour l'augmentation de ces dépenses « non obligatoires » ; (Ce plafond correspond à une *indexation* annuelle basée sur l'évolution du coût de la vie, du budget et du P.N.B. des Etats membres). En dernière analyse, c'est le Conseil de Ministres qui a permis l'*accroissement significatif* du FEDER en ne rejetant pas l'amendement du Parlement européen.

5. L'*élargissement* de la Communauté vers des pays dont les revenus régionaux sont inférieurs à ceux des pays les plus déshérités de la Communauté à « Neuf » exigera encore un accroissement des transferts de ressources. Des politiques structurelles et régionales bien plus ambitieuses seront nécessaires. Si actuellement le développement de ces politiques communautaires est freiné, il est difficile d'espérer « réussir » l'élargissement pourtant souhaité par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement.

(*) L'Uc valait environ 5,5 FF.

Muc : Millions d'unités de compte.

6. En conclusion, il faut insister sur le fait qu'une politique régionale nationale *isolée* n'est plus possible dans un Marché Commun Européen. La mise en place du Marché Commun qui tend à *accroître* les déséquilibres régionaux, *réduit en même temps les pouvoirs* d'intervention économique des gouvernements : sont en principe interdites certaines protections, subventions, discriminations, etc... Par ailleurs, les Etats ont de moins en moins de possibilités pour réorienter les investissements dans la mesure où les centres de décisions de certaines grandes entreprises se trouvent à l'*extérieur* du cadre national (entreprises multinationales).

A. Grosser a bien montré que « le soutien accordé aux régions mal loties peut être économiquement irrationnel, quand il s'agit d'être efficace, face à la concurrence étrangère. Sauf si on agit ensemble, au moins avec les concurrents européens » (le défaitisme anti-européen - « Le Monde » 13-12-1978, p. 7).

B. - Mythe ou réalité pour les régions prioritaires

7. L'accroissement de la dotation du Fonds Européen de Développement Régional devrait en principe bénéficier aux régions prioritaires de la Communauté et en particulier aux régions prioritaires françaises, puisque ce pays est assuré de recevoir pour ces régions 17 % de cette dotation.

De 1975 à 1977, l'apport du FEDER aux régions françaises prioritaires n'a pas été négligeable (193 millions d'Uc pour 625 projets). La Bretagne a reçu 44,7 Muc, l'Auvergne 23,5 Muc, la Lorraine 16,5 Muc, l'Aquitaine 14,8 Muc, le Limousin 14,3 Muc, les Pays de la Loire 11,7 Muc, le Midi-Pyrénées 10,8 Muc, le Poitou-Charente 9,6 Muc, le Nord Pas-de-Calais 8,8 Muc, la Corse 7,5 Muc etc... Par habitant, la Corse se situe en tête des régions françaises aidées par le FEDER avec 34 Uc/hab. Cette aide est comparable à celle accordée aux autres régions les plus déshéritées de la Communauté (Sardaigne 54 Uc/hab, Irlande du Nord 38 Uc, Nord de l'Angleterre 34 Uc, Irlande 27 Uc, Abruzzes 25 Uc, exception faite du Groenland où l'aide communautaire est plus élevée 265 Uc/hab).

8. Certaines régions françaises prioritaires reçoivent donc en principe une aide du FEDER, mais les investisseurs publics ou privés ne semblent pas *informés* de l'origine communautaire de l'aide reçue. Pourtant, l'article 14 § 1 du Règlement portant création du Fonds Régional précise que « Les

investisseurs concernés sont informés, en accord avec les Etats membres en cause, qu'une partie de l'aide qui leur est accordée provient de la Communauté. En ce qui concerne les *infrastructures*, les Etats membres, en accord avec la Commission, prennent les dispositions nécessaires pour assurer une *publicité appropriée* aux concours du Fonds ». Pour les infrastructures certains Etats disposent des panneaux informant que le FEDER a contribué à l'investissement, mais en France aucune indication n'est fournie. Il faut sans doute voir la raison de cette absence d'information en France et dans beaucoup d'autres pays de la Communauté, dans la façon d'utiliser l'aide communautaire *au détriment des régions bénéficiaires*.

9. L'efficacité des crédits du Fonds Régional, dont le montant reste très modeste par rapport aux besoins, est fonction de leur *concentration* dans le cadre de *programmes* de développement régional et de leur *complémentarité* par rapport aux aides nationales. Les interventions communautaires dans les régions devraient *s'ajouter* aux interventions nationales pour avoir un effet multiplicateur. Or il apparaît que l'aide communautaire sert à *rembourser* une aide nationale et que l'investisseur ne reçoit pas plus que ce qu'il recevait dans le cadre de la réglementation nationale. L'article 4 § 2 a) in fine du Règlement du Fonds, prévoit en effet que le « concours du Fonds peut... *soit s'ajouter* à l'aide octroyée par les autorités publiques au bénéfice de l'investissement, soit rester acquis à celles-ci à titre de *remboursement* partiel de cette aide ». Cet article pouvait s'appliquer durant la période de *démarrage* du Fonds car on pouvait alors accepter le remboursement des avances des Etats en faveur de *projets commencés*. Mais, même dans ce cas, un considérant du Règlement du Fonds précise que « le concours du Fonds ne doit pas conduire les Etats membres à réduire leur effort en matière de développement régional, mais doit être *complémentaire* de celui-ci ». C'est-à-dire, que si l'aide communautaire ne s'ajoute pas à chaque projet individuel, *globalement* les crédits du Fonds doivent permettre de financer plus de projets que ne le permettraient les seules ressources nationales. De ce fait, le problème de la complémentarité se trouve déplacé au niveau global du *budget* national. Or aucun poste dans le budget français ne laisse apparaître la destination des crédits du FEDER. (Par exemple l'Italie a établi dans sa comptabilité nationale, une distinction entre les interventions nationales et les interventions communautaires).

10. Après la période de démarrage du Fonds, le remboursement de la dépense nationale n'est plus justifié car ce sont surtout les projets *nouveaux* et non commencés qui doivent être présentés à la



Commission exécutive. Or la France, et d'autres Etats membres, continuent à utiliser les ressources du FEDER comme *remboursement* partiel de l'aide nationale, en particulier dans le cas des concours aux investissements industriels. Cette situation n'est pas acceptable pour les régions prioritaires de la Communauté aidées par le FEDER ; ces régions doivent recevoir plus qu'elles ne recevraient sans l'aide communautaire. Pour garantir cet accroissement de ressources il faut exiger que l'aide communautaire soit versée *directement* par la Commission à l'investisseur privé ou public et qu'elle *s'ajoute* à l'aide nationale. Si les plafonds d'aides sont dépassés, l'aide nationale *pourrait être réduite* à condition qu'elle soit reportée sur d'autres projets

figurant dans le *même programme de développement régional*. Ainsi, si l'aide communautaire ne permet pas d'accroître le montant total de l'aide au niveau d'un projet, cette aide communautaire devrait permettre d'augmenter le montant total de l'aide au niveau du programme de la région. Par ailleurs, au niveau global, il faut toujours faire apparaître dans le budget national, que l'aide communautaire n'a pas permis à l'Etat de réduire son effort global en faveur du développement régional.

Si la complémentarité est appliquée selon cette proposition du Parlement européen, toutes les régions prioritaires de la Communauté ainsi que les régions françaises les plus défavorisées devraient être bénéficiaires de tout accroissement du FEDER.

LE CONTROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX SUR LA FONCTION NORMATIVE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Jean FOYER

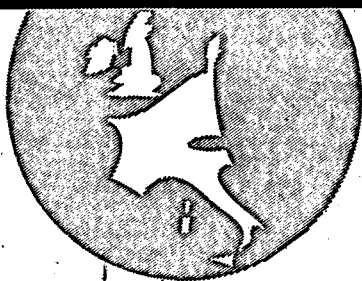
*Professeur à l'Université de Paris II,
Président de la Commission de la Législation
à l'Assemblée Nationale,
Ancien Garde des Sceaux*

Le 30 novembre 1978 un projet de loi portant adaptation de la législation française à la sixième directive du conseil de la Communauté Economique Européenne relative à la taxe sur la valeur ajoutée, était inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. L'Assemblée devait refuser d'entrer dans la discussion générale en faisant droit à une exception d'irrecevabilité soulevée par le signataire de cet article. L'adoption de l'exception, selon le règlement de l'Assemblée Nationale, emportait le rejet du projet de loi.

De deux points de vue, l'événement a paru important à des observateurs. D'un point de vue politique d'abord, l'exception a été admise à une majorité considérable : plus des deux tiers du nombre des députés. Et, contrairement à l'attente de certains, les socialistes n'avaient pas rejoint l'U D F, mais au contraire voté l'exception. Du point de vue juridique, l'exception d'irrecevabilité est, dans la procédure parlementaire, le moyen de proposer à une assemblée le caractère inconstitutionnel d'un texte soumis à ses délibérations. En l'espèce, le vote de l'exception censurait un détournement de procédure. En effet, la directive, comme trop de ses devancières, loin de s'en tenir à l'expression des résultats à atteindre, avait haussé les « moyens » à la dignité de résultats, et vidé la compétence législative nationale de son contenu. Le conseil avait emprunté la voie de la directive, alors que celle de la convention était seule ordonnée à la nature et au caractère des dispositions qu'elle contenait. Du même coup, était érudé le pouvoir appartenant au Parlement de refuser l'autorisation de ratifier un engagement international modifiant des dispositions de nature législative (a. 53 de la Constitution). Or les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature sont de ce nombre, et au premier chef (a. 34).

Sans doute, huit jours plus tard, selon une autre procédure, qui a été critiquée à son tour devant le Conseil constitutionnel, l'Assemblée Nationale se résignait-elle à se laisser forcer la main et à entériner le contenu du projet de directive. Le Gouvernement avait laissé entendre qu'il engagerait, s'il le fallait, sa responsabilité sur le vote du texte. Il n'était pas concevable de censurer le Gouvernement actuellement en fonctions à raison d'un acte communautaire arrêté avec la participation d'un ministre appartenant à un gouvernement précédent.

Cependant, une question posée mais inaperçue depuis longtemps, a été révélée et le Parlement français en a pris enfin conscience, à savoir la spoliation législative que subit le Parlement français, par une application abusive du traité de Rome, au profit d'une quasi-législation communautaire qui est une législation des ministres, et en



réalité, la législation des bureaux ministériels nationaux (I).

Depuis longtemps, cette incidence du fonctionnement des institutions communautaires a été prise en considération par la pratique gouvernementale et parlementaire de la quasi-totalité des autres Etats-membres des Communautés Européennes. Dans ces pays, a été institué et s'exerce un contrôle préventif de la quasi-législation communautaire. Leurs procédures constituent de fort intéressants précédents (II).

En effet, l'Assemblée Nationale est désormais saisie de propositions, une proposition de loi et une proposition de résolution, qui tendent à instituer en France un semblable contrôle, et dont le Parlement, sans doute, aura à délibérer durant sa prochaine session (III).

I. — Le transfert de la compétence législative des Parlements aux administrations nationales par le détour communautaire

L'une des particularités des traités qui ont créé les Communautés Européennes est d'avoir investi leurs institutions de compétences normatives étendues, dont l'exercice engendre un Droit communautaire dérivé. La qualification du pouvoir normatif a soulevé des discussions. Du point de vue organique, ce pouvoir s'apparente à un pouvoir réglementaire, puisqu'il appartient exclusivement à des autorités exécutives, Conseil et Commission, l'Assemblée Parlementaire Européenne n'y participant que sur le mode consultatif. A propos d'actes émanés des autorités de la CECA, la Cour de justice a parlé, dans deux arrêts (1), d'actes quasi-législatifs. Expression qui peut se justifier par la considération de l'objet des normes communautaires, qui s'appliquent aussi bien à des matières qui, dans les ordres constitutionnels internes, appartiennent au domaine législatif, qu'à celles qui relèvent du domaine réglementaire.

Divers sont les actes normatifs émanés des institutions communautaires. La terminologie a changé du traité de Paris aux deux traités de Rome (2). On raisonne ici sur le traité C.E.E. Tant à raison de

son contenu, que de la qualité de leurs destinataires, l'article 189 du traité distingue entre le règlement et la directive. La distinction n'est guère éloignée de celle que fait le droit des traités entre les dispositions qui sont *self executing* et celles qui sont *not self executing*. Alors que le règlement est d'application immédiate et qu'il a pour destinataires aussi bien les individus que les Etats membres, la directive engendre simplement une obligation de légiférer ou de réglementer. Elle lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre, mais laisse « aux instances » (sic) nationales la compétence quant à la forme et « aux moyens ». La doctrine a écrit que le règlement opérerait une substitution du Droit communautaire aux droits nationaux, alors que la directive établirait une complémentarité entre l'un et les autres (3).

Aucune disposition générale dans le traité C.E.E. ne détermine les domaines respectifs du règlement et de la directive, parfois même le choix semble laissé au conseil entre l'un ou l'autre des deux actes (v. g. art. 49 et 87). Du moins quelques propositions sont-elles certaines : si le Conseil peut mettre en œuvre le procédé de la directive plutôt que celui du règlement, la réciproque n'est pas exacte (4). Le Conseil ne peut édicter un règlement au lieu et en place d'une directive.

C'est que cette dernière catégorie d'actes a été inventée afin de concilier convenablement deux nécessités, celle, évidemment imposée par la notion même de Communauté économique, d'un rapprochement des législations et réglementations nationales des Etats membres qui ont une influence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun et celle, non moins imposée par le caractère même de la Communauté, de respecter au maximum la souveraineté des Etats membres.

En matière assignée à la directive, les institutions de la Communauté fixent les objectifs à atteindre, les Etats membres demeurent maîtres du chemin à suivre pour atteindre ces objectifs. Ainsi, la directive est-elle le procédé naturel lorsqu'il s'agit de coordonner les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58 alinéa 2, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (a. 54 - 3-g) ou plus généralement qu'il s'agit de rapprocher les législations. Rapprocher n'a évidemment point le sens d'unifier, et pourtant la pratique communautaire a bientôt conclu que pouvant le moins elle pouvait le plus !

(3) Tallon, in *Encycl. Dalloz, Répertoire de Droit International*, V. Communautés européennes, Vis 31 et 1).

(4) Encore faut-il signaler une tendance des services de la Commission à étendre pratiquement à tous les objets le domaine du règlement par une interprétation combien extensive de l'article 235 ! Cf. le mémoire de la Commission concernant la marque communautaire.

(1) CJCE, 16 juillet 1956, app. 8/55, *Rec. CJCE*, II, 227 et 20 mars 1959, app. 18/57, *Rec. CJCE*, V, 113.

(2) Cf. le tableau comparatif dans l'étude de J.-P. Quentin. *Notes et études documentaires de la Documentation française*, n° 4323-4325, p. 12, n° 20.

LA DÉFORMATION EXTENSIVE DU PROCÉDÉ
DE LA DIRECTIVE

Plurimae leges, passima res publica. Si la parole de Tacite est transposable aux Communautés européennes, elle implique un jugement sévère de leur activité normative. Celle-ci n'a de limites que dans l'encombrement de l'ordre du jour du conseil (5). Depuis vingt ans, les textes, de facture le plus souvent très technique, ont proliféré et la tendance a été à étendre de manière extensive le domaine des règlements aussi bien que celui des directives. Pour ce qui est du domaine de l'activité normative, les abus sont probablement plus condamnables encore en fait de règlements qu'en fait de directives. On chercherait en vain dans le Traité CEE l'article fondant le Conseil à instituer par règlement le « serpent » monétaire ou, la nouvelle métamorphose de ce reptile, dénommée système monétaire européen.

Dans une large mesure, il faut convenir que la dynamique de la Communauté impliquait de nombreux rapprochements législatifs, dont partisans comme adversaires des Communautés n'avaient peut-être pas une vue très claire lors de l'élaboration des traités. Les déviations ne sont pas là. Doubles et complémentaires, imputables l'une à la Commission et au Conseil, l'autre à la Cour de justice, elles tendent à changer et le contenu et la force juridique des directives, et elles ont pour conséquence de vider la compétence législative des Etats membres d'une part essentielle des matières auxquelles cette compétence s'étend.

a) Dès la période initiale de la CEE — et le trait n'a rien qui étonne, car cette période coïncide avec les tentatives fédéralisantes de la Commission — la pratique s'est introduite de conférer, au contenu des directives, un caractère détaillé et impératif, tel que ces directives ressemblaient à de véritables lois uniformes. Non seulement, ces directives ont-elles déterminé les résultats à atteindre — ce qui était leur objet même, et leur objet exclusif, — mais ont-elles encore désigné les dispositions des lois nationales visées, précisé dans le détail les dispositions qui devaient leur être substituées, et souvent fixé un délai dans lequel les législateurs nationaux devaient s'être acquittés de cette obligation, — ce qui à la lettre de l'article 189 du traité est tout à fait étranger à l'objet même de la directive.

A vrai dire, les premières directives de ce type n'ajoutaient-elles guère aux obligations résultant du Traité pour les Etats membres. Il s'agissait des directives prévues pour la mise en œuvre du Programme général pour la suppression des restrictions

à la liberté d'établissement à l'intérieur de la Communauté. Elles précisaient quelles dispositions des lois internes ne devaient donc plus être appliquées aux ressortissants des Etats membres (6). Ce Programme général lui-même devait fixer les étapes de la réalisation de la liberté d'établissement (Art. 54).

Le pli étant pris, la méthode a été transposée dans d'autres domaines que celui du droit d'établissement. Déjà, sous la présidence du Général de Gaulle, le Gouvernement français avait protesté contre le caractère trop impératif des directives qui limitait, bien au-delà de ce qu'a prévu le traité, la liberté de décision des pouvoirs publics nationaux. M. Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères, avait dénoncé les déviations de la pratique, dans l'aide-mémoire présenté à la session extraordinaire du conseil tenu à Luxembourg les 17 et 18 janvier 1966 (§ 4).

Par la suite, les gouvernements français n'ont pas tenu la main au respect du Traité. Les directives ont continué à imposer aux Etats membres des modèles législatifs impératifs dans l'ensemble de leurs dispositions, les seules concessions faites à l'article 189 se réduisant à laisser aux législateurs nationaux une option entre deux partis différents sur quelques points secondaires.

Innombrables sont les exemples. Les directives prévues à l'article 54.3.g — dont la plupart n'ont pas eu la fortune d'être adoptées par le Conseil — constituent un véritable Code des sociétés. Et si la première laissait aux Etats une option sur un point important — les modalités du contrôle préventif de la constitution régulière des sociétés anonymes et à responsabilité limitée, qu'elle rendait obligatoire —, les directives ou projets de directives qui ont suivi sont devenus de plus en plus explicites et unificateurs.

Au motif qu'il fallait mettre en œuvre le traité du 22 avril 1970 et la décision du 21 avril 1970 relatifs aux ressources propres, les rédacteurs de la sixième directive ont admis sans ambages qu'ils entendaient opérer une unification des lois fiscales internes concernant la T.V.A., entrant ainsi dans les plus humbles et les plus dérisoires détails.

Il en sera ainsi demain lorsque le Conseil aura adopté des directives concernant l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la responsabilité du fabricant et de multiples autres objets.

Les moyens sont devenus des résultats.

Quel pouvoir demeure-t-il aux législateurs nationaux ? Celui de lever les quelques options qui lui

(5) Cette circonstance a quelquefois déterminé la Commission à retirer un « stock » de propositions — invendues — de règlements ou de directives.

(6) Etant donné la précision des obligations du traité, le Parlement français avait autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnances à la mise de la législation française en harmonie avec les directives de l'espèce.



sont laissées par la directive. Pour le surplus, les « moyens » ayant été élevés à la dignité de résultats, les législateurs nationaux ont un pouvoir étroitement lié. Ils ont perdu la réalité du pouvoir de décision.

Leur rôle est bien plus réduit qu'il ne l'est lorsqu'ils sont sollicités d'autoriser un traité ou d'approuver un accord en forme simplifiée. En ce dernier cas, les assemblées sont contraintes d'émettre une sorte de vote bloqué. N'ayant pas le pouvoir d'amender le texte du traité, elles ne peuvent qu'autoriser ou refuser l'autorisation nécessaire au Président de la République. Du moins ont-elles une liberté absolue de refuser, qu'elles n'ont même plus en présence d'une directive impérative. Celle-ci lie en effet tout Etat destinataire quant au résultat à atteindre. Et dès lors que les moyens ont été qualifiés résultats !...

Comme si cette pratique, manifestement contraire à la lettre des textes, n'était pas suffisante, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés est allée jusqu'à déclarer inutile la modification de la loi interne, tout au moins lorsque la directive a imparti un délai aux Etats et que l'un de ces Etats ne l'a pas respecté. Elle a admis que les personnes privées pouvaient alors invoquer immédiatement les dispositions de la directive, fut-ce avec quelques précautions rédactionnelles (7).

Respectueuse du traité, la Cour de cassation française a admis la solution exactement contraire, considérant à juste raison que la directive a pour seuls destinataires les Etats. L'article 189 le décide expressément.

Il est tout à fait remarquable que la pratique de la Commission et du Conseil ayant fait sous le nom de directives de véritables règlements, la Cour de justice leur ait conféré à son tour l'applicabilité immédiate attachée à ces derniers.

Où est le traité dans tout cela ?

b) La conclusion apparente serait la constatation d'un considérable progrès de la supranationalité. Mais il faut aller au-delà des apparences et se demander en quelles personnes, en quels groupes, en quelles institutions réside effectivement le pouvoir normatif exercé au nom des Communautés. A l'analyse, les réponses que le Droit communautaire apporte à la question ne coïncident pas exactement avec celle de la science politique.

A la lettre de l'article 189, les règlements sont arrêtés soit par le Conseil sur proposition de l'Assemblée, soit par la Commission, les directives sont l'œuvre du Conseil sur proposition de la Commission. En d'assez nombreux cas, le traité impose

la consultation de l'Assemblée parlementaire et celle du Comité économique et social. Il en est ainsi des directives comportant une modification des dispositions législatives d'un ou de plusieurs Etats membres.

Hors des textes à forte incidence politique, particulièrement les règlements agricoles et les textes intéressant la politique régionale, cette fonction consultative n'a guère éveillé l'intérêt de ces assemblées et leur avis n'ont eu dans les faits qu'une médiocre influence.

La « quasi-législation » communautaire est bien une législation élaborée par un Conseil de ministres, sur la proposition d'un organisme, la Commission, qui ne procède pas davantage du suffrage universel que le Conseil. Si ses membres jouissent d'un statut d'indépendance, ils sont nommés par les gouvernements des Etats membres. Donc nous sommes en face d'une réglementation, d'une « législation » gouvernementale.

Dans la réalité, cette législation est la législation des fonctionnaires, la législation des bureaux. Le Conseil, sorte de formation d'apparat, est hors d'état de discuter dans le menu, comme le ferait une assemblée législative ou une commission parlementaire. Et, la Commission n'en a pas davantage la possibilité. La procédure comporte d'autres rouages qui jouent un rôle essentiel ; le comité des représentants permanents et les comités ou groupes de travail que crée la commission pour l'assister. La véritable discussion a la figure d'une sorte de « navette » entre la Commission et le Comité des représentants permanents. Et, auprès de la Commission, par leur participation aux comités, comme auprès des représentants permanents, les administrations centrales des Etats membres exercent une action de première importance.

Les directives de la Communauté en matière fiscale montrent l'influence, généralement décisive qu'a prise l'administration française des finances. Les fonctionnaires de cette administration, montrant un grand esprit de suite, sinon un grand respect de la règle démocratique, ont parfaitement compris qu'il était commode de passer par Bruxelles pour briser les volontés contraires de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Nombre de dispositions repoussées par le législateur français se retrouvent, comme par miracle, dans les directives de la Communauté.

Présenté comme supranational, le mécanisme communautaire a tout simplement réussi à transférer le pouvoir législatif des Parlements aux bureaux des ministères.

S'il a fallu vingt ans aux Parlementaires français pour en prendre conscience, les Parlements de la plupart des Etats membres s'en sont avisés de longtemps.

(7) CJCE, 17 décembre 1970: *Rec.*, 1970, p. 1213 Concl. Roemer, JCP, 1927, II, 17188, note Kovar, *Grands arrêts de la CJCE*, n° 11, p. 47.

II. — Les expériences étrangères d'un contrôle parlementaire préalable

Selon l'idéologie fédéralisante, le Conseil des Communautés est, souligne-t-on, un Conseil de Ministres, non point un Conseil des Ministres. On veut marquer, par cette nuance terminologique, que s'opérerait dans les Ministres délégués par chaque Gouvernement, ce que Georges Scelle vivant eût analysé comme un dédoublement fonctionnel. Ces Ministres, soutient-on, ne sont plus alors les représentants de leur Gouvernement, ils constituent en corps l'institution légiférante de la Communauté. Et d'insister sur ce que le Conseil ne ressemblerait en aucune manière à une conférence internationale telle que le droit international classique en offre le modèle. « Les décisions sont adoptées par le Conseil en tant qu'organe communautaire, et non par chacun des Etats qui le composent (8) ».

Il y a loin, quelquefois, de la théorie à la pratique. De cette conception de la nature du Conseil, nature institutionnelle et non plus diplomatique, la France, la Belgique et le Luxembourg sont probablement les seuls Etats membres à tirer les conséquences quant à l'absence de contrôle parlementaire préalable. Est-il nécessaire d'observer que, dans l'ordre gouvernemental, aucun Etat membre, absolument aucun, ne se soumet aux conséquences d'une pareille construction ? Les Ministres viennent au Conseil avec des instructions au moins sur les affaires importantes, et ils les exécutent ou en réfèrent avant que de passer outre.

Dès la mise en place des institutions communautaires entre les Six, ou lors de l'adhésion ultérieure des Trois, ont été instituées dans chaque Parlement national des procédures de contrôle préalables à l'adoption des règlements et des directives par le conseil.

Malgré des différences quant à l'institution des procédures et à la nature des organes qui en sont chargés (A), on relève de grandes similitudes quant aux méthodes de contrôle (B).

A — Lors de l'adhésion du Royaume Uni, d'importantes études comparatives ont été menées dans les deux chambres du Parlement sur les procédés de contrôle de la « législation secondaire » des Communautés par les Parlements Nationaux. La question a été reprise, avec des contributions importantes du Royaume Uni, par la II^e Conférence des

Présidents des Assemblées parlementaires européennes (9). Ces études manifestent que le même objectif a été visé par des voies parallèles.

a) Les sources du contrôle

Dans la Communauté, deux grands Etats ont la réputation d'adhérer à la conception fédéralisante : la République fédérale d'Allemagne et la République Italienne.

Or, dans ces deux pays, l'institution et la définition d'un contrôle préalable des actes quasi-législatifs des Communautés sont intervenues, alors que la Communauté ne comprenait que six Etats.

En Allemagne, la question a été résolue par la loi-même qui a autorisé la ratification des traités.

En Italie, les dispositions appliquées résultent des règlements de l'une et l'autre assemblées. Elles ont été adoptées en 1968 et complétées en 1971.

Les deux Chambres du Parlement du Royaume-Uni ont montré une attention tout à fait remarquable à l'égard d'un problème dont elles mesuraient toute la gravité, leur dessaisissement. Les résolutions que ces assemblées ont adoptées, ont été préparées par des travaux fort approfondis demandés à des comités spéciaux de l'une et l'autre chambre.

Ailleurs, la pratique a mis en application les mécanismes de contrôle. Dans ce cas, elle a eu recours aux commissions parlementaires permanentes.

b) En effet, le droit comparé européen offre plusieurs modèles d'institutions de contrôle. Tantôt, le contrôle est exercé séparément dans chacune des deux Chambres du Parlement ; tantôt ces assemblées ont institué une formation mixte à l'effet d'exercer cette mission.

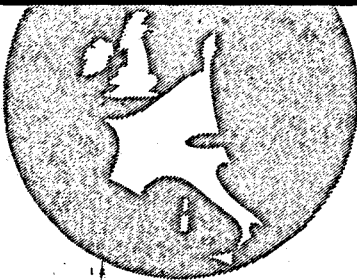
Lorsque le contrôle est exercé distinctement dans chaque assemblée, il peut être confié soit aux commissions permanentes, s'il en existe, soit à une commission spécialisée dans cette fonction.

Le tableau est actuellement le suivant :

Les deux assemblées du Parlement irlandais, la Diète (Dail) et le Sénat (Seanad) ont créé un Comité mixte composé de membres de l'une et l'autre assemblée, et dont les délégués à l'Assemblée parlementaire européenne sont membres de droit. Le Comité mixte a créé lui-même quatre sous-comités, spécialisés dans des domaines de la législation européenne. Les sous-comités font rapport au Comité qui fait lui-même rapport aux deux assemblées.

(9) Cf. une synthèse actualisée des procédures suivies dans le rapport fait à la chambre des Lords par la commission spéciale sur les Communautés européennes (House of Lords, session 1977-78, 44th Report, p. 27 et s.).

(8) Quentin, *op. cit.*, p. 10.



Au Danemark, en Italie et dans le Royaume-Uni, les chambres ont opté pour l'institution de Comités spécialisés dans les affaires européennes, Commission pour le Marché commun du Folketing danois, Comité spécial pour les Communautés européennes à la Chambre des Lords, Comité spécial pour la législation européenne secondaire à la Chambre des Communes, Comité permanent pour les affaires européennes à la Chambre des Députés italienne, Comité spécial pour les affaires européennes au Sénat (19).

Enfin, en République fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, ce sont les commissions permanentes compétentes *ratione materiae* qui traitent de la quasi législation communautaire.

B — Comment le contrôle est-il exercé ? Sur quelles décisions débouche-t-il ? Il existe évidemment des différences de degré.

a) *Au minimum, existe l'obligation pour les Gouvernements de communiquer aux assemblées parlementaires tous les projets de règlements et de directives soumis par la Commission au Conseil des Communautés.* Certains Parlements, semble-t-il, ont obtenu de se faire communiquer directement ces documents par les services des Communautés. La loi allemande dispose que tous ces documents sont imprimés et distribués de la même manière que les documents parlementaires. Ainsi les membres du Parlement ont toute la facilité de s'informer, sous la seule condition de le vouloir.

La formation compétente de chaque Parlement examine les documents qui leur sont renvoyés. Par tout, selon des particularités qui tiennent au style de chaque Parlement, est opérée une sélection. Il est, en effet, dans le fatras des propositions de la Commission, de très nombreux textes de caractère exclusivement technique qui, en droit français, seraient de nature réglementaire, et qui ne méritent évidemment pas un débat devant le Parlement.

Selon les rapports britanniques, 5 % environ des propositions de la Commission relèvent d'un examen parlementaire.

Examen qui est, dans la plupart des Etats membres, laissé à l'initiative de la Commission ou du Comité, mais qui, au Danemark, doit être demandé par le Gouvernement avant toute négociation en Conseil devant revêtir une certaine importance.

Le Comité, ou la Commission, dans plusieurs pays, est elle-même l'organe de contrôle. C'est elle qui exprime un avis, ou même une décision, sur le projet de directive ou le projet de règlement. Il en

est ainsi en République fédérale d'Allemagne, au Danemark, en Italie, en Irlande, aux Pays-Bas.

Au Royaume-Uni, les Comités ne sont que des organes d'instruction. Ils adressent des rapports à la Chambre qui les a nommés, et qui peut ouvrir un débat.

Quelles en seront les conclusions ?

b) *Dans la très grande majorité des Etats membres, l'avis des Commissions ou des Assemblées ne lie pas juridiquement le Gouvernement.* Mais si telle est la doctrine juridique, la réalité politique est assez différente. En présence d'un avis formellement négatif, ou ne donnant une approbation que sous une condition de grande importance, il est difficile au Gouvernement de passer outre. Le Gouvernement britannique s'est du reste engagé à tenir compte des avis exprimés par la Chambre des Communes.

Dans la négociation, ces procédures de contrôle apportent de grandes commodités à des gouvernements timides : ceux-ci peuvent renforcer à l'avance leur résistance, en provoquant des avis « confortatifs » de leur Parlement.

De tous, le Gouvernement danois est celui qui est, en la matière, le plus dépendant de son Parlement. La Commission pour le Marché commun lui confère de véritables mandats impératifs. Il expose à la Commission la base sur laquelle il entend négocier. Si la Commission, à la majorité, marque son désaccord avec la position définie par le Gouvernement, celui-ci est tenu de négocier sur la base définie par la Commission. Si, au cours des négociations, apparaît une solution qui diffère sensiblement de celle sur laquelle la Commission du Folketing a délibéré, le Gouvernement est tenu de venir exposer à la Commission la nouvelle solution proposée sur laquelle la Commission se prononcera à nouveau. Les négociations conclues, le Gouvernement informe la Commission du Folketing du résultat de ces négociations.

A la lecture de ces dispositions, l'on mesure de quel réalisme était le communiqué de la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenue à Paris les 9 et 10 décembre 1974, qui annonçait la renonciation à la règle de l'unanimité !... Seul le compromis de Luxembourg est raisonnable, comme l'a finalement reconnu M. Thorn.

Quoi qu'il en soit, le rapide inventaire de la législation et de la pratique des Etats membres tenus pour de « bons Européens » fait ressortir par contraste l'étonnante indifférence du Parlement français devant la perte de sa compétence législative.

Le retard sans doute sera réparé bientôt.

(10) Depuis la rédaction de cet article, notre collègue, Mme Jacqueline Duthell de la Rochère, a donné une description critique de la pratique britannique, dans un article à la *Revue trimestrielle de droit européen*, 1978, p. 595 et s.

III. — Les projets français

Au cours des discussions élevées à propos de la sixième directive, le Gouvernement a fait valoir que les règles régissant les relations extérieures de la France avaient été respectées. Formellement, l'argument était exact. Il reste que, sans modifier la Constitution, la pratique doit être adaptée à un nouveau mode de relations (A). Par quels moyens ? Diverses propositions déjà déposées en suggèrent plusieurs (B).

A — Les règles constitutionnelles qui régissent la conduite des relations extérieures, telles qu'elles figurent dans le texte de 1958, sont constituées de trois stratifications successives.

Des Constitutions du XIX^e siècle, celle de la V^e République a conservé la tradition selon laquelle la conduite de la politique extérieure est l'affaire du Chef de l'Etat et du Gouvernement. Le Parlement intervient d'une double manière : par le contrôle qu'il exerce spontanément sur la politique étrangère comme sur les autres aspects de la politique de la Nation, et par l'autorisation en forme de loi nécessaire à la ratification des traités dont les dispositions portent sur l'objet même des compétences législatives et budgétaires.

A la Constitution du 27 octobre 1946, la Constitution de 1958 a emprunté l'affirmation de la doctrine moniste c'est-à-dire de la supériorité du Droit international sur le droit interne. Elle en a déduit le corollaire que les traités internationaux régulièrement ratifiés ont une force supérieure à la loi interne, même postérieure, sans pour autant reconnaître au juge en pouvoir d'écarter l'application de cette loi postérieure au motif de sa contrariété avec le traitement. Cependant, le texte constitutionnel de 1946, allongeait la liste des traités dont la ratification était subordonnée à une autorisation donnée en forme législative. Désormais une telle autorisation était imposée pour tous les traités modifiant une loi interne française.

L'apport de la Constitution du 4 octobre 1958 à la théorie des engagements internationaux s'est appliqué à quatre questions essentielles : l'alignement du régime des accords en forme simplifiée sur celui des traités pour ce qui concerne le respect de la prérogative parlementaire, la mise en harmonie du droit des traités avec la distinction des domaines législatifs et réglementaires, la subordination du traité à la Constitution, enfin la clause de réciprocité.

Le sens de cette évolution est très clair : en présence d'un développement croissant de la législation élaborée en forme d'engagements internatio-

naux, le Constituant français a eu le souci de perfectionner les moyens et procédures garantissant au Parlement qu'il ne serait dépouillé ni de sa compétence législative, et encore moins de sa compétence constituante, relativement aux objets de traités ou d'accords en forme simplifiée qui seraient de nature législative ou qui seraient dérogatoires à la Constitution.

A cette fin, l'autorisation de ratification des traités et l'approbation des accords en forme simplifiée avant leur mise en vigueur concilient d'une manière satisfaisante et l'initiative du Gouvernement et la compétence législative du Parlement. Sans doute ce dernier est-il réduit à devoir dire oui ou non, du moins a-t-il le pouvoir de dire non.

C'est ce droit que la mécanique communautaire aboutit à lui retirer. S'il s'agit d'un règlement, le Parlement n'intervient plus du tout. S'il s'agit d'une directive, il est lié quant aux résultats à atteindre, ce qui est considérable, et, dans les faits, il l'est complètement comme nous l'avons montré. Ou bien le Parlement est déssaisi, ou bien il est réduit et confiné à une fonction d'enregistrement obligatoire d'une quasi-législation d'origine gouvernementale.

A situation nouvelle, il convient d'adapter les mécanismes institutionnels, ce qui est aisé sans bouleverser la répartition des pouvoirs. Il suffit de mettre en œuvre, à propos des actes quasi-législatifs des Communautés, les prérogatives du contrôle de la politique extérieure que les assemblées exercent par les Commissions parlementaires, par le jeu des questions, et par les débats en séance plénière.

Par ces procédés, le Parlement peut exercer un contrôle a priori. Il suffit d'en adapter la pratique afin d'assurer au Parlement un droit de regard préalable sur les projets d'actes destinés à se substituer à ses lois ou à lier son pouvoir législatif. Il n'y a rien là qui soit contraire à un équilibre institutionnel dans lequel le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Le contrôle est la condition de la mise en œuvre de la responsabilité.

C'est ce que, sous une forme ou sous une autre, tendent d'organiser les deux propositions dont l'Assemblée nationale est saisie.

B — Différentes par leurs origines, les deux initiatives le sont aussi par leur nature et par leurs dispositions.

La proposition de résolution n° 777, déposée le 7 décembre 1978 par M. Ballanger et ses collègues du Groupe communiste emprunte la voie réglementaire, celle du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale auquel elle propose d'ajouter un article 45 bis et de modifier l'article 132.



Le dispositif que la proposition de résolution tend à instituer serait à double degré : d'une part le ministre compétent — le terme désigne sans doute chaque ministre pour des affaires de sa compétence qui doivent être évoquées devant le Conseil (id) — devrait, dans le mois précédant une réunion de ce conseil, présenter à la Commission permanente compétente, un exposé « des orientations qu'il entendrait défendre », et dans le mois suivant la réunion du Conseil il devrait être entendu de nouveau, la Commission pouvant adopter des observations à la suite de chaque audition ; d'autre part, dans le cours de chaque session ordinaire, le Gouvernement serait tenu de faire une déclaration avec débat sur sa politique européenne, et cette déclaration serait suivie d'une note.

De telles propositions sont d'une constitutionnalité discutable. Il est au moins douteux que le règlement d'une assemblée puisse imposer aux ministres des comparutions à dates fixes. Il est certain, en tout cas, que le règlement ne peut imposer au Gouvernement de faire une déclaration, encore moins de demander un vote.

La proposition de loi n° 838 s'inspire des modèles offerts par le droit parlementaire comparé, notamment les Selected Committees et d'un modèle offert par la n° 74-696 du 7 avril 1974 créant une délégation parlementaire pour la radiodiffusion et la télévision.

Dans chaque Assemblée serait instituée une délégation parlementaire pour les Communautés européennes composée proportionnellement à l'importance des groupes politiques. Elles auraient pour mission d'informer chaque assemblée, elles devraient recevoir communication de tous les documents établis par les institutions et organes des Communautés, elles devraient être informées de tout projet d'acte devant faire l'objet d'une délibération du Conseil, elles pourraient être consultées ou émettre spontanément des avis sur tous les projets d'actes communautaires et le seraient obligatoirement sur tout acte impliquant

(11) La proposition de résolution semble se résigner à la pratique déviante selon laquelle la représentation de chaque gouvernement n'est plus exercée en fait par un ministre unique, normalement celui des affaires étrangères.

une modification de la législation nationale. Au terme de chaque session, les délégations présenteraient un rapport d'information à la Commission des Affaires Etrangères de leur assemblée respective.

Au sujet de la proposition de loi, des objections constitutionnelles seront vraisemblablement élevées : les délégations ne seraient-elles pas des commissions permanentes « surnuméraires ? ».

L'objection ne serait pas décisive. En effet, les Commissions permanentes des Assemblées, dont la Constitution a limité le nombre à six dans chaque chambre, sont essentiellement des organes de la procédure législative. Leur fonction principale, la seule à laquelle la Constitution fait référence, est le rapport sur les projets et propositions de lois. Les délégations n'exerceraient aucune fonction de cette espèce. Elles n'auraient d'autre rôle que celui de rassembler des informations, de donner leur avis sur des projets non de lois, mais de décisions communautaires. Quant à leur rapport annuel, il a des précédents dans les articles 29 et 30 du Règlement auquel le Conseil Constitutionnel n'a fait aucune objection.

Il s'agit en un mot d'une fonction spécifique et nouvelle.

La prochaine session du Parlement verra sans doute s'ouvrir une discussion sur ces propositions, et l'on peut espérer, — si du moins l'inscription à l'ordre du jour peut être obtenue — un vote positif sur la proposition de loi.

Sans doute, la mise en place d'un contrôle analogue à celui qu'exercent les Parlements de la plupart des autres Etats-membres ne serait-il pas d'une efficacité absolue (12). Du moins, le Parlement français ne sera-t-il plus tout à fait démuné de pouvoir et d'action sur des activités empiétant sur sa fonction essentielle, celle de faire les lois des Français.

(12) Mme de la Rochère (op. cit.) a montré les limites de la procédure britannique.

LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE 1979 : L'ÉQUILIBRE NÉCESSAIRE DE LA RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LE CONSEIL ET LE PARLEMENT

Dr. Martin
BANGEMANN

*Rapporteur du Parlement pour le budget général
des Communautés
(Section III, budget de la Commission)*

Introduction

L'adoption en décembre 1978 du budget des Communautés a constitué pour la première fois un événement perceptible pour l'opinion publique.

Contrairement aux années précédentes, la déclaration par laquelle le Président Colombo a, le 14 décembre 1978, constaté que le budget des Communautés était définitivement arrêté, a été abondamment commentée par la presse et par le monde politique. Les commentateurs ont vu dans cette déclaration bien plus qu'une formalité technique et de routine : une prise de position de caractère éminemment politique. Indéniablement cela résulte beaucoup moins du fond et du contenu des décisions que des circonstances dans lesquelles elles ont été prises. En effet, le budget arrêté en décembre dernier se place sous le signe de la continuité. Il ne se singularise ni par une croissance plus rapide que de coutume (1), ni par un équilibre fondamentalement différent des grandes masses de crédit (2), ni par des innovations importantes ayant pour effet de modifier la nature et l'équilibre du budget communautaire (3).

L'application pure et simple, de la part de M. Colombo, de l'article 203, par. 7, Traité CEE, est devenue un événement politique parce que le Parlement a pour la première fois dans l'histoire des Communautés fait un usage autonome du pouvoir de décision en dernier ressort que lui confère le Traité CEE en matière budgétaire. Jusqu'à présent, il n'avait utilisé ce pouvoir, de façon fort habile d'ailleurs, qu'avec la bénédiction explicite ou implicite du Conseil, préférant le harcèlement et la ténacité, au coup d'éclat.

A quoi doit-on imputer cette audace soudaine ? L'approche des élections directes, le dynamisme aussi d'une commission parlementaire vigilante, attachée à défendre les prérogatives budgétaires de l'Assemblée, ont sans aucun doute contribué à affermir certains courages parfois chancelants devant la volonté des ministres.

Mais, c'est finalement l'attitude du Conseil lui-même qui a provoqué, au cours de la procédure, ce

(1) La croissance du budget 1979 tel qu'il a été arrêté est nettement plus faible que celle des budgets antérieurs (voir tableau I).

(2) En particulier, les crédits destinés à l'agriculture occupent encore en 1979 une place prépondérante dans le budget (voir tableau II).

(3) Les initiatives du Parlement dans ce domaine (budgétisation des emprunts, rationalisation de la nomenclature, meilleure coordination de la réglementation et du budget) n'ont pas encore été suivies d'effets.



TABLEAU I. — Evolution du budget communautaire au cours de la procédure pour les 5 dernières années. (Crédits de paiement).

	Chiffres absolus	Augmentation en pourcentage	Modification résultant de la procédure budgétaire annuelle
1975 Budget définitif de l'année précédente	5 225		
Avant-projet	6 955	24,8 %	
Budget annuel arrêté	5 825	10,3 %	— 14,5 %
1976 Budget définitif 1975	6 268		
Avant-projet	8 058	28,5 %	
Budget annuel arrêté	7 576	20,8 %	— 9,7 %
1977 Budget définitif 1976	8 509		
Avant-projet	9 289	9,16 %	
Budget annuel arrêté	8 800	3,4 %	— 5,7 %
1978 Budget définitif 1977	9 584		
Avant-projet	12 403	29,4 %	
Budget annuel arrêté	12 362	28,9 %	— 0,5 %
1979 Budget définitif 1978	12 362		
Avant-projet	14 059	13,7 %	
Budget annuel arrêté	13 496	9,1 %	— 4,6 %

qui en fait fut surtout une réaction de défense. Celle d'une Institution qui se sentait menacée dans l'exercice de ses droits et qui refusait de se laisser compter pour quantité négligeable.

Dès l'origine, le conflit entre les deux organes communautaire était latent parce qu'ils ne faisaient pas la même lecture (du sens et de la portée) des mécanismes budgétaires introduits par le Traité de 1975. La procédure prenait l'allure d'un enjeu (I).

Assurément une telle tension existait déjà les années précédentes. Mais elle avait pu être réduite par la bonne volonté manifestée par les parties lors des contacts qui sont traditionnellement pris entre le Parlement et le Conseil.

Or, tout au long de la dernière procédure budgétaire, les diverses décisions, les prises de position successives du Conseil, loin de contribuer à la recherche d'une position commune, ont, au contraire, eu pour effet de rendre impossible l'élaboration d'un compromis (II).

I. — L'enjeu de la procédure budgétaire

Les traités du 22 avril 1970 et du 22 juillet 1975 avaient pour but de rationaliser la procédure d'élaboration du budget général des Communautés et de procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs dans ce domaine. A l'exemple des Traités instituant les Communautés, ils n'étaient pas conçus selon les techniques du droit international classique, qui permettent d'authentifier un accord statique entre les parties contractantes, mais davantage comme des actes de « fondation » (4) destinés à être le point de départ et le cadre de la vie et du fonctionnement d'une institution.

En l'occurrence, le budget en tant qu'institution juridique des Communautés est prolongé par l'autorité budgétaire en tant qu'institution politique au sein de laquelle doivent collaborer le Conseil et le Parlement.

Ces traités, loin de régler tous les problèmes, prévoyaient ou au moins permettaient des développements dans deux directions : l'élaboration d'une politique budgétaire des Communautés et la mise en place d'un équilibre des pouvoirs entre Conseil et Parlement. La préparation et l'élaboration de chaque budget communautaire ont donc pour enjeu un progrès dans chacun de ces domaines.

Début 1978, l'on pouvait considérer que la Communauté avait choisi pour méthode de progresser lentement mais régulièrement dans ce secteur. Le Conseil avait peu à peu accepté de dialoguer avec le Parlement, et le budget communautaire tendait à dépasser les aspects purement comptables qui l'avaient jusque-là caractérisé, pour devenir un programme politique de financement des activités de la Communauté.

La procédure budgétaire relative à l'exercice 1979 devait cependant constituer une cassure dans cette évolution prudente, sans que l'on puisse encore déterminer avec certitude s'il s'agit d'un blocage ou d'une ouverture. Quoi qu'il en soit, les conceptions du Conseil et du Parlement quant à l'équilibre des pouvoirs budgétaires et quant au caractère politique du budget étaient à la fin de la procédure au moins aussi divergentes qu'à son début.

(4) Cf. : Théorie de l'institution et de la fondation chez Hauriou « La cité moderne et les transformations du droit », Paris, 1925, p. 10 à 40.

TABLEAU II. — Evolution des différentes masses de crédits du budget 1979 par rapport au budget 1978. (MUCE).

	Budget 1978				Budget 1979			
	Crédits d'engagement	%	Crédits de paiement	%	Crédits d'engagement	%	Crédits de paiement	%
I. Commission								
Secteur agricole	9 181 958 700	72,28	9 131 958 700	73,87	10 225 139 000	70,15	10 063 129 000	74,56
Secteur social	592 653 000	4,67	559 107 000	4,52	804 062 000	5,52	559 877 000	4,15
Secteur régional	581 000 000	4,57	525 000 000	4,25	1 100 000 000	7,55	553 000 000	4,10
Secteur recherche, industrie, énergie, transports	318 269 795	2,51	295 336 303	2,39	269 273 375	1,85	293 048 330	2,17
Secteur coopération au développement	558 742 000	4,40	380 942 000	3,08	647 435 900	4,44	497 535 900	3,69
Divers	694 600 000	5,47	694 600 000	5,62	696 850 000	4,78	696 850 000	5,17
Crédits de fonctionnement	550 853 300	4,34	550 853 300	4,46	584 607 440	4,01	584 607 440	4,33
II. Autres Institutions	224 857 289	1,77	224 857 289	1,82	249 306 295	1,71	249 306 295	1,85
Total	12 702 934 084	100	12 362 654 592	100	14 576 674 010	100	13 497 353 965	100

A. — L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS AU SEIN DE L'AUTORITÉ BUDGÉTAIRE

Les traités budgétaires de 1970 et de 1975 ont doté la Communauté d'un véritable budget (5) et ont confié le pouvoir de décision à une « Autorité budgétaire » au sein de laquelle le Conseil et le Parlement sont appelés à collaborer selon une procédure passablement complexe. Mais ces traités ne pouvaient ni définir le contenu et la portée de la politique budgétaire de la Communauté, ni préciser l'équilibre des pouvoirs entre Conseil et Parlement, équilibre qui dépend essentiellement du poids politique de chacune de ces institutions.

La procédure budgétaire relative à l'exercice 1979 a permis sinon de résoudre, du moins de poser clairement le problème des relations entre Conseil et Parlement et de leur influence respective sur les décisions budgétaires. Il est ainsi apparu que les conceptions des deux institutions divergeaient sensiblement à la fois d'un point de vue global (c'est-à-dire sur le rôle de la décision budgétaire dans l'ensemble du processus décisionnel communautaire), et d'un point de vue plus spécifiquement budgétaire (celui des modalités de leur coopération lors de l'élaboration du budget).

(5) L'unité (relative) du budget communautaire apparaît avec le traité de fusion de 1968. Mais l'on doit considérer qu'elle n'existe véritablement que depuis la création du principe de l'autonomie financière des Communautés.

1. La place du budget dans le processus décisionnel communautaire et les rapports entre le budget et la réglementation

Dans le système constitutionnel communautaire, les rapports entre le budget et la « législation » (6), ont donné lieu à une lutte d'influence entre le Conseil et le Parlement, car les compétences ne sont pas réparties de la même façon entre ces deux institutions dans ces deux domaines. La question de savoir si les décisions budgétaires déterminent les décisions législatives, ou vice versa, devait avoir des retombées évidentes sur le problème de l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Conseil.

Pour le Parlement, les traités de 1970 et de 1975 qui ont entraîné un accroissement important de ses pouvoirs budgétaires, ont eu pour effet principal de lui confier une responsabilité politique sur l'utilisation des ressources propres des Communautés, d'ailleurs instaurées et mises en place parallèlement à ces pouvoirs budgétaires. Le Conseil, de son côté, a tendance à minimiser ce caractère politique du budget et à considérer que les décisions budgétaires ne sont que les conséquences comptables et financières des décisions législatives.

(6) Nous refusant à nous prononcer ici sur la nature juridique des différents textes communautaires tels que Règlements ou Directives, nous emploierons indifféremment l'expression législation ou réglementation en les plaçant entre guillemets.



Cependant, dès que ces pouvoirs budgétaires ont été mis en place, le Parlement les a utilisés à des fins nettement politiques. Il ne s'est pas contenté d'influencer les orientations du budget par des arbitrages. Il a aussi inscrit de son propre chef des crédits destinés à des actions n'ayant pas fait l'objet de décision législative de la part du Conseil (7). Le Conseil n'a pas contesté ouvertement cette irruption du Parlement dans la sphère politique des Communautés. Mais il a tenté de vider de leur substance les décisions politiques du Parlement, en contrôlant étroitement leur exécution. Deux méthodes furent utilisées à cette fin. Le Conseil a agi ou bien directement en faisant pression sur la Commission pour qu'elle soumette l'exécution de tels crédits à une décision préalable du Conseil ; ou bien, indirectement par l'intermédiaire de comités composés de représentants nationaux et ayant un droit d'appel devant le Conseil sur les décisions de la Commission.

La procédure budgétaire relative à l'exercice 1979 a été l'occasion de poser le problème clairement et d'échafauder les bases d'une solution. Lors de l'exercice précédent (1978) (8), et de la révision du règlement financier (9), la relation entre ce problème et celui de la responsabilité de la Commission sur l'exécution du budget avait déjà été soulignée.

Le Conseil avait considéré que la solution du problème des relations entre le budget et la « législation » communautaires pouvait être trouvée dans la reprise d'une déclaration du commissaire au budget s'exprimant au nom de la commission. Citons : « M. Tugendhat a souligné que son Institution considère que le budget général constitue une base juridique adéquate pour l'utilisation et la dépense de crédits, car en l'absence du budget, aucune dépense ni recette ne saurait être effectuée.

Toutefois, la Commission, qui est seule responsable de l'exécution du budget, reconnaît que des problèmes peuvent se poser si, pour une ligne budgétaire quelconque, l'action ne se base pas directement ou indirectement sur une base juridique existante. Dans un tel cas où la portée de l'action ne saurait pas être définie par la seule inscription au budget, l'engagement des dépenses ne peut être fait avant l'adoption d'une décision de base ».

(7) L'exemple classique d'une telle décision est l'inscription de crédits en faveur de la politique d'aide aux pays en voie de développement non associés.

(8) Voir document de séance du Parlement n° 341/77. Rapporteur M. SHAW.

(9) Voir document de séance du Parlement n° 469/76. Rapporteur M. SHAW.

Cette déclaration, en raison de son ambiguïté (10) ne pouvait cependant constituer qu'un *modus vivendi* provisoire. Le Parlement a proposé de supprimer cette ambiguïté en distinguant clairement dans le document budgétaire, et plus précisément dans les commentaires, ceux des crédits pour l'exécution desquels une intervention préalable du Conseil est encore nécessaire, et d'autre part, les crédits que la Commission peut exécuter sans autre condition que leur inscription au budget.

Cette proposition se fondait sur l'analyse suivante : le budget constitue la base juridique suffisante pour l'exécution de tous les crédits inscrits. Le document budgétaire peut toutefois, notamment dans les commentaires relatifs à chaque ligne de crédits, préciser les modalités d'exécution de ces crédits ou poser des conditions à leur utilisation. La rédaction des commentaires permet donc si elle est suffisamment claire, de résoudre le problème des rapports entre le budget et la « réglementation » : en indiquant dans quel cadre juridique s'inscrivent les mesures financées par les crédits concernés et en précisant si une intervention réglementaire du Conseil est, ou non, préalablement nécessaire à leur exécution.

Bien entendu, une amélioration purement rédactionnelle des commentaires ne saurait résoudre à elle seule un problème qui est avant tout politique. La proposition du Parlement n'était cependant qu'en apparence purement formelle : elle supprimait toute ambiguïté quant aux compétences des différentes institutions dans le domaine de l'exécution des crédits, et mettait la Commission clairement en face de ses responsabilités.

En raison des circonstances particulières de la discussion budgétaire de 1979, l'amendement du Parlement proposant cette clarification des commentaires n'a pas pour l'instant été retenu. Pourtant, l'initiative du Parlement pourrait produire ses effets dès l'exécution du budget 1979 : l'intention du Parlement a certainement été perçue par la Commission qui est en premier lieu concernée par ce problème.

2. Les rapports de force dans le cadre de la procédure budgétaire

En ce qui concerne la décision budgétaire, la répartition des compétences entre le Conseil et le Parlement telle qu'elle ressort de l'article 203 CEE (11) modifié par les traités budgétaires de 1970 et de 1975 repose sur la distinction entre « dépenses obli-

(10) D'une part, M. TUGENDHAT affirme d'un côté que le budget constitue une base juridique adéquate et d'un autre côté, qu'une action financée par le budget peut ne pas avoir de base juridique. D'autre part, le sens de l'expression « se baser directement ou indirectement sur une base juridique » est peu précis.

(11) Des dispositions analogues figurent dans les traités CECA (art. 78) et Euratom (art. 177).

gatoires » et « dépenses non-obligatoires ». Et, de fait, cette répartition des compétences est tout aussi floue que la distinction sur laquelle elle repose. Elle a ainsi pu évoluer au fur et à mesure que les rapports de force entre le Conseil et le Parlement se modifiaient, mais elle a aussi été génératrice de conflits.

Très schématiquement toute décision budgétaire est prise après avoir été débattue par chacune des institutions qui s'efforcent d'aboutir à un accord. En cas de positions divergentes, le Conseil a le dernier mot en ce qui concerne les « dépenses obligatoires » (DO), et le Parlement décide en dernier ressort sur « les dépenses non-obligatoires » (DNO). Les « dépenses obligatoires » correspondent en général aux crédits dont l'inscription au budget résulte automatiquement de l'application d'une réglementation, alors que les « dépenses non-obligatoires » permettent en principe un pouvoir d'appréciation et des choix politiques de l'Autorité budgétaire.

Cette distinction est floue d'abord parce que la répartition des crédits entre « DO » et « DNO » est effectuée, en fait, par accord politique entre les institutions, et non sur le fondement de critères objectifs.

Elle est, en outre, ambiguë parce qu'elle interfère avec la répartition des compétences entre le Conseil et le Parlement dans le domaine budgétaire et le domaine « législatif », sans toutefois coïncider avec celle-ci. Le droit de dernier mot du Parlement sur les dépenses non-obligatoires s'exerce souvent sur des crédits dont l'exécution s'effectue dans le cadre de règlements ou d'actes juridiques arrêtés par le Conseil.

La répartition des compétences entre le Conseil et le Parlement au cours de la procédure budgétaire ne peut donc reposer sur la distinction entre crédits DO et DNO qu'aussi longtemps que les deux institutions ont la ferme volonté non seulement de coopérer, mais aussi d'éviter tout conflit pouvant naître de l'ambiguïté de l'article 203 CEE. Mais même durant la période où cette volonté a existé, chacune des deux institutions a eu une conception de cette distinction qui favorisait une extension de ses propres pouvoirs.

Le Parlement a estimé que les traités de 1970 et de 1975 instituaient une autorité budgétaire qui, étant composée d'organes politiques, prenait des décisions politiques, et, qu'au sein de cette autorité budgétaire, il participait sur un pied d'égalité avec le Conseil à la prise de décision. Il codécidait. Dans cette optique, la distinction entre DO et DNO n'est qu'un mécanisme complexe destiné à n'être utilisé qu'en cas de conflit. Le Parlement a ainsi toujours estimé qu'il avait des responsabilités véritables sur les dépenses obligatoires et en particulier sur les dépenses agricoles ; et il a chaque année proposé des modifications les concernant.

Le Conseil, tout en affirmant une certaine sympa-

thie pour les aspirations politiques du Parlement, a toujours considéré la distinction entre DO et DNO à la façon d'un système de barrières destinées à empêcher les empiètements du Parlement dans un certain nombre de domaines où il entendait exercer seul le pouvoir de décision.

Tout au plus était-il prêt et dans le domaine des dépenses non-obligatoires exclusivement, à concéder au Parlement un pouvoir de décision réduit (quelques dizaines de millions d'unités de compte de crédits), sans pour autant se considérer engagé par ces décisions.

Par ailleurs, il n'a jamais fait d'efforts particuliers pour accélérer la procédure réglementaire nécessaire à l'exécution de certains de ces crédits. A l'inverse, il a tenté de vider de sa substance le pouvoir de décision du Parlement sur les dépenses non-obligatoires en prenant des décisions d'ordre budgétaire dans le cadre des règlements organisant les actions financées par ces crédits (fixation d'un plafond de crédits par exemple).

Au cours de la procédure budgétaire relative à l'exercice 1979, le contenu de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires a constitué l'un des points de conflit entre le Conseil et le Parlement. La question reste ouverte. Certes, le Parlement a maintenu les objections qu'il avait soulevées les années précédentes quant à la classification, opérée par la Commission et par le Conseil, de certains crédits en dépenses obligatoires (12). Mais il a aussi revendiqué l'application de critères objectifs pour l'établissement de cette distinction.

Seront pris en considération en tant que DNO, donc susceptibles d'être appréciés par l'Autorité budgétaire, les crédits dont la Commission évalue le montant sur la base d'une estimation des besoins ; et non pas sur celle d'un calcul financier des conséquences attachées à l'application d'un texte réglementaire. On le voit, cette position du Parlement aboutit à lier la compétence de la Commission qui perd toute marge d'appréciation dans l'exécution du texte réglementaire.

La façon tout à la fois brutale et brusquée dont s'est terminée la procédure budgétaire de 1979, n'a évidemment pas permis d'apporter une solution définitive à ce conflit. En revanche, elle a du moins eu le mérite de clarifier une situation équivoque. En effet, l'imprécision des textes répartissant les compétences dans le processus d'élaboration de la décision budgétaire a permis jusqu'en 1978 que s'établisse entre le Conseil et le Parlement un équilibre des pouvoirs très ambigu. Le Parlement, bien que possédant des compétences réelles en particulier dans le domaine des dépenses non-obligatoires, s'accommo-

(12) En particulier, les crédits destinés à la coopération financière avec les pays tiers.



dait d'une sorte de tutelle du Conseil sur ses décisions (13). Il tolérât que celui-ci exerce en pratique un droit de veto au niveau de l'exécution. Au fil des années, le Parlement, par des actions ponctuelles, ou de caractère symbolique, a progressivement remis en cause cette tutelle du Conseil. De son côté, celui-ci évitait les démarches qui auraient abouti à nier formellement le pouvoir de décision du Parlement.

La procédure d'établissement du budget 1979 a mis fin à cette ambiguïté ; elle débouche, cependant, sur un conflit ouvert portant sur l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement.

B. — LE CONTENU D'UNE POLITIQUE BUDGÉTAIRE DES COMMUNAUTÉS

Les modifications successives des Traités, qui avaient réalisé l'unification du budget communautaire puis l'autonomie financière des Communautés, permettaient et suscitaient l'apparition d'une politique budgétaire des Communautés. Certains objectifs d'une telle politique transparaissent d'ailleurs de ces textes : renforcement du contrôle, plus grande rigueur financière et plus grande transparence des procédures. D'autres objectifs pouvaient se déduire de celles des dispositions des Traités exprimant les finalités des Communautés. La politique budgétaire devenait ainsi l'un des facteurs par lesquels se construisait l'intégration sectorielle.

Enfin, la décision budgétaire était destinée à avoir un impact sur la politique économique des Etats membres et de la Communauté dès que le volume des masses financières impliquées, par le budget aurait dépassé un certain seuil.

Depuis la mise en place de l'autonomie financière des Communautés, chacun de ces aspects a été analysé de façon sensiblement différente par le Conseil et par le Parlement, celui-ci mettant l'accent sur les aspects favorisant une croissance modeste du budget et celui-là donnant la priorité à l'expansion des activités financières de la Communauté (14).

1. Renforcement de la rigueur budgétaire, du contrôle financier et de la transparence des procédures

La création d'un véritable budget communautaire avait pour premier objectif, dans l'esprit de ses initiateurs, d'amener une plus grande rigueur dans les

(13) Le Conseil, notamment en réduisant de façon exagérée les crédits proposés par la Commission dans son avant-projet de budget, parvenait dans une large mesure à prédéterminer les décisions du Parlement.

(14) Pour une analyse universitaire, voir Guy ISAAC : « La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970 », R.T.D.E. n° 4, 1977, p. 736 et s.

finances de l'Europe. Toutefois, les mécanismes mis en place par les textes étaient insuffisants pour réaliser à eux seuls un tel objectif. Les principes budgétaires ne sont que les conditions de la rigueur et de la transparence.

Elles ont été dès le départ un objectif politique constant pour le Conseil et pour le Parlement. Pourtant le contenu que donnait chacune de ces institutions à cet objectif n'a pas toujours coïncidé.

Le Conseil souhaitait en général, au nom de ce principe, n'inscrire au budget que les crédits correspondant à des actions dont l'exécution était sinon sûre, du moins probable au cours de l'exercice concerné. En fait, cela avait pour effet de ne faire figurer au budget que les conséquences financières de mesures réglementaires déjà adoptées par le Conseil, et de réduire le budget à n'être qu'un relevé comptable des implications budgétaires des décisions du Conseil.

Le Parlement, au nom de la rigueur et de la transparence, a tenté, souvent avec succès, d'imposer pour le budget communautaire l'application des principes budgétaires utilisés par les démocraties parlementaires occidentales. Son intention était bien entendu d'instaurer un régime de démocratie parlementaire dans le domaine des finances des Communautés (15).

Quoi qu'il en soit, au nom de la rigueur, de la transparence et de la vérité budgétaire, les deux institutions se sont efforcées de maîtriser et de rationaliser la croissance du budget communautaire, et de débarrasser celui-ci des réserves occultes, qui l'accompagnaient.

Ce fut d'ailleurs l'un des rares points d'accord entre le Conseil et le Parlement au cours de la procédure d'établissement du budget 1979. Le niveau d'exécution des crédits des exercices précédents fut, pour les deux institutions, un critère essentiel pour l'évaluation des crédits pour le nouvel exercice. Ce critère fut déterminant notamment dans le secteur de l'énergie (hydrocarbures, charbon).

2. Renforcement de l'intégration et poursuite de la construction des Communautés

Au regard des objectifs fixés par les Traités, le budget communautaire pouvait constituer un instrument politique dans la mesure où il permettait à l'Autorité budgétaire de fixer des priorités pour la répartition de ressources dont le volume est forcément limité. Afin d'introduire une plus grande cohérence dans la définition des choix constituant une telle politique budgétaire, la Commission rédige chaque année à l'intention du Conseil et du Parle-

(15) Il faut souligner, à cet égard, le rôle joué par le groupe de travail ad-hoc de la commission des budgets du Parlement, présidé par M. COINTAT.

ment un document proposant des orientations pour la politique budgétaire de l'exercice à venir. Cette initiative a été conçue pour susciter un débat de caractère global et pour empêcher dans la mesure du possible que les décisions budgétaires ne soient prises sur des bases trop ponctuelles et trop contingentes. Elle n'a pas toujours reçu l'accueil qu'elle mérite, car le Conseil et, dans une moindre mesure, le Parlement ont éprouvé une certaine méfiance à l'égard d'une procédure qui aurait pu avoir pour effet de lier leurs décisions au niveau des principes alors qu'ils n'en connaissaient pas encore le contenu avec suffisamment de précision.

Le Parlement, malgré cette méfiance, a, depuis 1977, estimé qu'il devait répondre à cette initiative de la Commission en rédigeant ses propres orientations, non pas seulement dans le but de donner à celle-ci des indications pour l'élaboration de son avant-projet, mais aussi et surtout pour améliorer le processus de formation de la décision politique en son sein. Ses orientations budgétaires, définies dès avant la présentation de l'avant-projet de budget par la Commission, puis précisées lors de diverses prises de position et résolutions (16), lui servent ainsi de référence lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou de porter une appréciation sur les décisions des autres institutions. Il s'agit donc de l'élaboration d'une politique budgétaire véritable.

Le rapporteur du Parlement pour le budget 1979 a poursuivi les efforts entrepris par ses prédécesseurs dans cette direction. Il a introduit une innovation : les contacts entre la commission des budgets et les commissions spécialisées sont nécessaires pour que la position proposée au Parlement par le rapporteur soit la synthèse d'opinions recueillies sur la base la plus large possible. Ils furent cependant pris beaucoup plus tôt dans l'année et sous forme de contacts personnels et non pas seulement d'avis écrits : le rapporteur a consulté personnellement chacune des commissions parlementaires concernées par le budget à deux reprises au cours de la procédure.

La réaction du Conseil aux orientations proposées par la Commission fut pour l'exercice 1979, comme pour les précédents, décevante, et n'alla guère plus loin qu'une approbation superficielle. La suite de la procédure montra d'ailleurs que le Conseil n'avait pas de politique budgétaire.

Au contraire, le Parlement attachait la plus grande importance à préparer politiquement ses décisions budgétaires. Le rapporteur consulta les commissions parlementaires et les groupes politiques. Mais il étudia aussi au cours de nombreuses visites auprès des

différents services de la Communauté les virtualités de la politique budgétaire de la Communauté.

Le Parlement eut ainsi à sa disposition une orientation politique cohérente, susceptible de faire du budget communautaire l'instrument de la construction européenne. Cette orientation, dans le détail, coïncidait assez largement avec les priorités proposées par la Commission. C'est plutôt au niveau de la conception d'ensemble qu'une différence d'optique séparait le Parlement et la Commission. Cette dernière concevait le budget comme un instrument, somme toute mineur, d'une stratégie économique consistant à coordonner les politiques nationales, et orientée vers des objectifs nettement conjoncturels. En revanche, le Parlement estimait que la politique budgétaire des Communautés devait constituer un tout en soi, certes complémentaire de la stratégie économique globale, mais jouissant d'une certaine autonomie. A son avis, l'objectif privilégié de la politique budgétaire devait être l'amélioration des structures.

Les déclarations du Conseil Européen de Brême (juillet 1978) confirmèrent à la fois sa volonté de soutenir la relance économique et certaines de ses priorités : réduction des déséquilibres régionaux, réduction de la dépendance énergétique, lutte contre le chômage des jeunes, restructuration industrielle, etc.

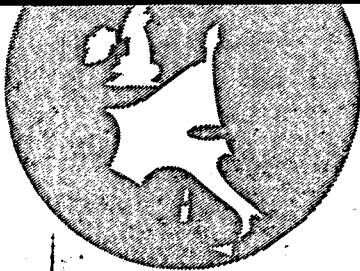
3. Le rôle du budget dans la politique économique de la Communauté

Au cours des dernières années, la croissance du budget a amené les institutions communautaires à entamer une réflexion approfondie sur les incidences des masses financières que ce budget déplace et sur son influence sur l'activité économique. La Commission, en particulier, a institué un groupe de réflexion pour l'étude de ce problème (17). Avant même qu'elles aient abouti, le Conseil et la Commission ont à plusieurs reprises soutenu que l'austérité dominait la politique budgétaire de la Communauté lorsque la crise de l'économie imposait aux Etats membres des mesures de restriction des dépenses publiques.

Le Parlement, de son côté, a rejeté cet argument en soulignant le fait que le volume financier relativement modeste du budget rendait négligeable son impact éventuel sur la stabilisation des fluctuations conjoncturelles de l'activité économique. En revanche, les efforts entrepris dans ce domaine au niveau des Etats membres et coordonnés au niveau de la Communauté, pouvaient utilement être soutenus et consolidés à long terme par des mesures financées par le budget (notamment par une amélioration des structures régionales, sociales, industrielles, etc.).

(16) Rédigées à chaque événement de la procédure budgétaire : présentation de l'avant-projet de budget, du projet du Conseil, etc.

(17) Voir : Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne. « Etudes ». Série économie et finances, 1977. Commission des Communautés européennes.



En ce qui concerne le budget 1979, il a tenté de concrétiser cette analyse et de faire prévaloir le point de vue selon lequel les crédits du budget communautaire devaient atteindre un volume suffisant pour avoir un effet non négligeable au regard des objectifs poursuivis.

Ce fut notamment le cas pour les crédits du Fonds Régional européen.

C. — CO-DÉCISION ET DIALOGUE POLITIQUE AU SEIN DE L'AUTORITÉ BUDGÉTAIRE

L'affrontement des conceptions du Conseil et du Parlement se situait donc à la fois sur le terrain de l'équilibre des pouvoirs entre les deux institutions et sur celui du contenu de la politique budgétaire pour l'année à venir. Ces deux catégories d'enjeux de la procédure budgétaire, bien entendu, interféraient. Dans une large mesure, la notion de co-décision et de dialogue politique au sein de l'Autorité budgétaire en constitue la synthèse : l'accord entre les deux institutions résout à la fois le problème du contenu de la politique budgétaire et celui de l'équilibre des pouvoirs. De ce point de vue la procédure relative à l'exercice 1979 est restée dans une impasse.

1. Le dialogue entre le Conseil et la délégation du Parlement

Dans un premier stade, des tentatives furent entreprises au Parlement pour avoir, dès le printemps 1978, un débat avec le Conseil et la Commission sur les orientations du budget 1979. A ce stade, un tel débat n'aurait pu être que global, et il aurait donc été possible de définir des priorités de caractère général. Ces contacts auraient pu avoir lieu dans le cadre des rencontres entre le Conseil et une délégation du Parlement, telles qu'elles étaient pratiquées depuis 1975, pour permettre un dialogue à un niveau politique au sein de l'Autorité budgétaire.

En fait, le débat se réduisit à une intervention du Président du Conseil en exercice début avril devant la commission des budgets. Cette intervention ayant été relativement positive à l'égard des orientations proposées par la Commission, certaines délégations firent savoir qu'elle ne correspondait pas à l'opinion unanime du Conseil. Le Parlement s'efforça de reprendre le dialogue sur ces orientations lors de la réunion traditionnelle de la 3^e semaine de juillet, à l'issue de laquelle le Conseil a coutume d'arrêter le projet de budget. Soigneusement préparée par la commission des budgets du côté du Parlement, cette réunion, tenue le 18 juillet 1978, donna lieu à une discussion très ouverte entre les membres de la délégation du Parlement, les membres du Conseil et le représentant de la Commission. Cette réunion intervenait peu de temps après le Conseil Européen de Brême qui avait dans une large mesure confirmé les

orientations du Parlement. L'ambiance en fut excellente, et le point de vue du Parlement fut en général accueilli favorablement.

Pourtant, le projet du budget arrêté à l'issue de cette rencontre démentit totalement cette impression : le Conseil avait maintenu son attitude des années précédentes, et pris ses décisions selon des critères procéduraux et non pas politiques.

La rencontre suivante eut lieu le 20 novembre. Elle se déroula dans une ambiance très tendue, étant donné qu'il était de plus en plus clair que le Conseil continuait à donner le pas à des préoccupations relevant de la lutte d'influence avec le Parlement plutôt qu'à des objectifs de politique budgétaire. En fait, elle fut essentiellement un réquisitoire présenté par chacun des membres de la délégation du Parlement contre l'attitude négative du Conseil. Le Président y fit cependant exception, qui se borna à prendre acte des déclarations des parlementaires, aucun membre du Conseil ne prit la parole.

Le dernier contact entre la délégation du Parlement et le Conseil ne fut guère plus favorable à l'instauration d'un dialogue politique. Il eut lieu immédiatement à l'issue du Conseil Européen du 5 décembre 1978 à Bruxelles, et permit simplement au Président du Conseil de communiquer à la délégation parlementaire (en termes diplomatiques), les résultats négatifs sur le plan budgétaire des délibérations des chefs d'Etat ou de gouvernements. Il répondit aux questions des parlementaires sur le système monétaire européen. Le dialogue était donc évacué au niveau technique.

2. Les contacts entre la Commission des budgets du Parlement et la Présidence du Conseil

Au cours des années précédentes, les contacts personnels entre les membres de la commission des budgets et les représentants, à différents niveaux, de la Présidence du Conseil avaient été déterminants pour l'élaboration d'un commun accord. Ces contacts introduisaient un élément indispensable de souplesse dans une procédure qui aurait plutôt tendance à exacerber les oppositions. Les représentants de la Présidence du Conseil, en assistant régulièrement aux délibérations de la commission des budgets ont en outre la possibilité à la fois de faire connaître le point de vue de leur institution, et de la renseigner sur l'évolution des discussions dans les instances responsables du Parlement. En principe donc, il existe suffisamment de possibilités pour opérer un rapprochement des points de vue. Sans doute, ces possibilités pourraient encore être renforcées si le Parlement pouvait envoyer des représentants ou des observateurs assister aux délibérations du Conseil ou de ses différents organes.

Pourtant, lors de la préparation du budget 1979 ces contacts ont été inopérants. Ils ne peuvent en

effet être utiles que dans la mesure où les problèmes à régler ne sont pas fondamentaux, et, à l'automne 1978, l'approche des élections européennes avait déjà créé dans certains pays une ambiance préélectorale qui conférait un caractère politique aux questions les plus techniques.

Dans cette mesure, la procédure budgétaire relative à l'exercice 1979, a mis un frein à la construction de l'Autorité budgétaire et l'institutionnalisation des relations entre le Parlement et le Conseil dans ce domaine. Elle a mis en évidence que les procédures définies dans les Traités sont trop rigides pour l'établissement d'un dialogue politique, et que celui-ci doit être recherché dans des réunions plus informelles.

II. — Les étapes du conflit

L'incapacité — ou le refus — du Conseil d'entamer un dialogue avec le Parlement et la Commission sur les grandes lignes de la politique budgétaire devait avoir pour conséquence de reporter la solution des problèmes de fond (définition des priorités du financement ; équilibre des pouvoirs) à la phase finale de la procédure. Celle-ci se déroule sous la forme d'une navette, est soumise à un calendrier rigoureux et obéit à des règles de répartition des compétences minutieuses et complexes. En cas de conflit sur des points fondamentaux, elle se prête peu à des négociations et à des compromis, car elle est conçue pour obliger les institutions à prendre des décisions sur des points précis et concrets dans des délais très brefs. Or, au plus tard après la réaction du Parlement devant la modestie des propositions formulées par la Commission dans son avant-projet de budget, il devait être clair, pour le Conseil, que le Parlement avait l'intention d'aborder les problèmes de fond ; et dès la présentation du projet de budget par le Conseil, le désaccord avec le Parlement était évident à la fois en ce qui concerne le volume des crédits pour les différentes politiques communautaires, et en ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs.

Dès lors, tout problème ouvert, et ils étaient nombreux (18), était susceptible d'entraîner un conflit mettant en cause l'ensemble des relations entre le Parlement et le Conseil. Il est d'ailleurs caractéristique que, parmi tous les problèmes existants, ce soit celui de la dotation du Fonds régional qui fut à l'origine du conflit : en plus de toutes les questions soulevées dans d'autres domaines, il a aussi des implications sur l'étendue des compétences et la nature du Conseil Européen.

(18) P. ex. : La politique de l'énergie et la fixation des dotations dans les décisions de programme ; la politique des structures agricoles et la classification des crédits en dépenses obligatoires.

A. — LA FIXATION DE LA DOTATION DU FEDER

La politique régionale est traditionnellement pour le Parlement l'élément central de la construction communautaire : pas de progrès de l'intégration sans solidarité entre les différentes parties de la Communauté et sans réduction des déséquilibres régionaux. D'autre part, la création du Fonds régional avait été l'occasion pour le Parlement de souligner sa volonté de défendre les pouvoirs budgétaires qui lui avaient été reconnus par le Traité de 1970, et aussi de les utiliser dans un but politique : la poursuite de l'intégration. Il avait ainsi obtenu en mars 1975 qu'après une période de trois ans pour laquelle une dotation avait été fixée par le Conseil européen, les crédits du FEDER soient classés en « dépenses non-obligatoires », c'est-à-dire soumis à son pouvoir de dernier mot.

Pourtant, à l'issue de cette période de trois ans, le Conseil estima qu'une nouvelle dotation devait être fixée. Le Parlement était d'avis de son côté que les crédits ne pouvaient être décidés que dans le cadre de la procédure budgétaire sur la base des estimations de la Commission.

Lors de la deuxième lecture du projet de budget 1978 (en novembre 1977), le Conseil, se trouvant dans l'impossibilité de réaliser un accord en son sein sur les amendements présentés par le Parlement en vue de l'inscription au budget 1978 de crédits calculés sur la base des estimations de la Commission, décida de donner un avis négatif sur ces amendements dans l'attente d'une décision du Conseil Européen sur la dotation du FEDER pour les années 1978, 1979 et 1980. Les Chefs d'Etat et de gouvernements s'étant prononcés en faveur de crédits bien inférieurs à ceux proposés par le Parlement en première lecture, ce dernier se résolut finalement, et après un débat passionné, à ne s'écarter que symboliquement — d'un million d'unités de compte — des montants fixés par le Conseil Européen (19).

Cet acte symbolique avait pour le Parlement le caractère d'un avertissement solennel au Conseil de ne pas remettre en cause par des procédures extérieures aux Traités les pouvoirs de l'Autorité budgétaire (20).

Cet avertissement ne fut guère entendu, ni par la Commission, ni par le Conseil.

(19) En ce qui concerne les crédits d'engagement. Pour les crédits de paiement, le Parlement décida une augmentation substantielle.

(20) Le Conseil européen est généralement considéré par le Parlement européen comme l'une des formes que peut prendre le Conseil communautaire, et est donc soumis à ce titre aux dates limites pour les décisions budgétaires. Dans le cas où le Conseil européen devrait être considéré comme extérieur aux Traités, ses décisions ne sauraient porter atteinte aux compétences de l'Autorité.



La Commission, dans ses propositions formulées dans l'avant-projet de budget 1979, s'en tint strictement aux décisions du Conseil Européen, reniant ainsi les estimations qu'elle-même avait faites un an auparavant. Le Conseil, en arrêtant le projet de budget, estima opportun de ralentir encore le rythme des paiements (21). Lorsque le Parlement, en première lecture, adopta un amendement doublant presque les crédits du Fonds régional, il n'avait nullement l'intention de provoquer une crise institutionnelle.

Il était simplement fidèle aux orientations politiques qu'il avait définies quelques mois plus tôt et qui, ayant été portées à la connaissance des autres institutions, n'avaient pas soulevé de protestations. De plus, cet amendement n'était pas « à prendre ou à laisser ».

La réaction du Parlement, lorsqu'il prit conscience du fait que cet amendement pourrait ne pas être rejeté (22), fut d'abord la surprise : il pourrait donc y avoir un accord entre le Conseil et le Parlement sur le fait que les résolutions du Conseil Européen se prononçant sur le montant de la dotation du FEDER pourraient n'avoir qu'un caractère indicatif, et ne sauraient lier l'Autorité budgétaire. En fait, le Conseil des ministres formula finalement sa prise de position, lorsqu'il s'avéra qu'en effet il n'avait pas réuni la majorité qualifiée nécessaire au rejet de l'amendement du Parlement, de façon à ne pas remettre en cause la toute puissance du Conseil Européen.

Il remettait entre les mains de celui-ci, comme cela avait été le cas trois ans auparavant, la décision définitive sur la dotation du FEDER et lui laissait le soin de confirmer ou d'infirmer l'absence de rejet de l'amendement du Parlement.

Les Chefs d'Etats et de gouvernement estimèrent le 5 décembre 1978 qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur leur décision de l'année précédente.

La situation du Conseil des Communautés était ainsi devenue inextricable. D'un côté, il n'avait pas rejeté, dans les délais prescrits, les amendements du Parlement qui, par rapport aux résolutions du Conseil Européen, doubleraient pratiquement les crédits du FEDER. De l'autre, il n'était pas question pour lui de méconnaître le point de vue du Conseil Européen. Il chercha une issue non dans un dialogue avec le Parlement, mais en essayant de dresser autour de celui-ci des barrières juridiques afin de mieux canaliser ses décisions.

(21) En diminuant le montant des crédits de paiement.

(22) Ce que laissent entendre certaines informations parues dans la presse une semaine avant que le Conseil ne prit sa décision : le Royaume-Uni entendait assurer ainsi un équilibre meilleur entre ses versements au budget communautaire et les aides qu'elle en reçoit.

B. — LE CONFLIT JURIDIQUE AUTOUR DE LA NOTION DE « MARGE DE MANŒUVRE DU PARLEMENT »

Dès qu'il se rendit compte que les amendements sur le Fonds régional ne seraient pas rejetés, l'objectif du Conseil fut d'essayer de conférer à cette décision par défaut un caractère provisoire, au moins jusqu'aux délibérations du Conseil Européen. Dès l'origine, la démarche du Conseil risquait de se heurter à l'esprit et à la lettre des dispositions de l'article 203, qui prescrivent des délais très stricts pour chaque étape de la procédure budgétaire. Ces délais n'ont de signification que si les décisions prises sont, à chaque étape, complètes et définitives. Les articles du Traité qui règlent le déroulement de la procédure budgétaire ne sauraient être interprétés unilatéralement par l'une des institutions sans que les autres ne sentent leurs pouvoirs menacés.

1. L'utilisation faite par le Conseil des dispositions de l'article 203 § 9 CEE en novembre 1978

En première lecture, dans son projet de budget, le Conseil n'avait donc pas modifié les crédits d'engagement (23) proposés par la Commission pour le FEDER. En seconde lecture, il avait à se prononcer sur deux amendements du Parlement augmentant ces crédits de 480 000 000 d'unités de compte européennes (UCE). L'article 203 § 5 précise que le Conseil doit réunir une majorité qualifiée pour pouvoir modifier les amendements adoptés par le Parlement. Mais le Conseil accorda encore plus d'importance au § 9 de ce même article 203 (24).

Au cours de sa séance du 20 novembre 1978, il essaya dans un premier temps de contenir ses décisions dans une « marge » de 133 000 000 UCE : la somme des crédits correspondant aux amendements qu'il entendait ne pas rejeter devait rester à l'intérieur de ce montant.

a) Les préliminaires

Cette démarche n'est compréhensible que si on la met en relation avec l'attitude du Conseil tout au long de la procédure qui a précédé.

Au départ, malgré une approbation (en termes certes vagues) des orientations budgétaires de la Commission, qui recommandait une croissance substantielle du budget communautaire, et malgré les résolutions du Conseil Européen de Brême, le Conseil, en arrêtant en première lecture le projet de budget, a procédé à des coupes sombres dans les

(23) Il avait par contre réduit les crédits de paiement. Il ne sera fait ici référence qu'aux crédits d'engagement, sauf mention contraire, le conflit ayant uniquement porté sur ceux-ci.

(24) Le paragraphe établit la réglementation relative au taux maximum.

propositions déjà bien modestes de la Commission. Leur importance fut telle qu'on ne saurait les justifier uniquement par un souci de rigueur budgétaire. Il est incontestable que ces réductions étaient également motivées par des considérations tactiques : limiter autant que possible la croissance des dépenses non-obligatoires sur lesquelles le Parlement exerce un pouvoir de décision en dernier ressort. Ce souci de limiter la croissance des dépenses serait plus crédible s'il concernait toutes les catégories de crédits. Or, les dépenses relatives au FEOGA garantie ne semblent pas faire l'objet de la même rigueur de la part du Conseil (25).

En fait, les décisions du Conseil avaient pour objet de contenir la croissance des dépenses non-obligatoires à l'intérieur du « taux maximum » prescrit par l'article 203 § 9. En première lecture, son projet de budget impliquait un taux d'augmentation de ces dépenses de 7,7 %. On se trouvait donc (26) dans la situation prévue à l'article 203 § 9 alinéa 4 : le taux de croissance des DNO se situait à l'intérieur du « taux maximum » (11,4 %) mais était supérieur à la moitié de ce taux (5,7 %).

Quelles que soient les décisions du Parlement en première lecture, ses amendements, en deuxième lecture ne pourraient ainsi sans l'accord du Conseil dépasser cette fameuse moitié du taux maximum. C'était préjuger du caractère automatique des habitudes acquises.

b) *Le coup de théâtre du 20 novembre 1978*

Le Parlement avait estimé que la situation de la Communauté exigeait une augmentation sensible du volume des crédits. En conséquence, ses amendements en première lecture dépassèrent très largement le « taux maximum » (27).

En deuxième lecture, le Conseil tenta alors une démarche qu'il serait difficile de ne pas interpréter comme un essai de préjuger les décisions du Parlement et de le priver de son pouvoir de dernier mot sur les dépenses non-obligatoires. Le Conseil essaya en effet de n'accepter qu'un montant d'amendements ne dépassant pas la moitié du taux maximum. Cela aurait eu pour effet de mettre un point final à la procédure budgétaire ordinaire, du moins en ce qui concerne les amendements concernant l'accroissement du montant des dépenses non-obligatoires (28).

(25) Par rapport à l'avant-projet, le Conseil a réduit les dépenses du FEOGA-garantie de 1,4 %.

(26) Il est possible de concevoir que le calcul de la « marge du Parlement doit être effectué sur la base du projet modifié en 2^e lecture par le Conseil ».

(27) D'après les calculs effectués par la Commission, le taux de ces augmentations était de 52,4 %.

(28) En seconde lecture le Parlement aurait dû se limiter aux amendements « horizontaux ».

La seconde lecture du Parlement se serait ainsi déroulée entièrement dans le cadre de l'article 203 par. 9, al. 5, c'est-à-dire non pas comme le prévoit expressément le paragraphe 6 dudit article (règle du dernier mot du Parlement) mais selon la négociation d'un commun accord. En d'autres termes, le Conseil retrouvait son pouvoir de veto.

Cette tentative échoua. Trois délégations (29) se rallièrent aux amendements du Parlement concernant le Fonds régional et rendirent impossible la majorité qualifiée des 41 voix nécessaires pour leur rejet. Le montant des amendements qui ne furent pas écartés s'éleva finalement à $133 + 480 = 613\,000\,000$ UCE.

Le Conseil ne renonça pas pour autant à essayer de maintenir ou plutôt à ramener les décisions du Parlement en deuxième lecture dans les limites du taux maximum.

Ayant échoué dans sa tentative de rester à l'intérieur du taux, il devait, pour se mettre en accord avec les dispositions de l'art. 203, par. 9, al. 3, harmoniser sa position sur la question dudit taux avec ses décisions sur le plan du montant des amendements non rejetés. Dans son alinéa 5, le paragraphe 9 de l'article 203 prescrit que le Conseil statue dans ce domaine à la majorité qualifiée. En violation de cette disposition, le Conseil constata simplement qu'il n'était pas en mesure de proposer un nouveau taux. Une délégation (30), en référence avec les « accords de Luxembourg », avait en effet fait savoir qu'elle considérait que cette question touchait ses intérêts vitaux et avait opposé son droit de veto.

En communiquant au Parlement le résultat de ses délibérations, le Conseil indiqua qu'il considérait comme provisoire l'absence de rejet des deux amendements concernant le Fonds régional.

c) *La situation juridique*

Le Parlement se trouvait devant un essai de détournement de procédure qui avait échoué. Devant une violation franche (31), des dispositions relatives aux conditions de majorité nécessaires pour la décision sur le nouveau taux et devant une prise de position du Conseil qui présentait sur les amendements déposés, sinon une contradiction, du moins une incohérence.

Pour pouvoir lui-même prendre position, il lui fallait cependant partir du point de vue que la décision du Conseil était à la fois logique et conforme aux

(29) L'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni.

(30) La France.

(31) Les soi-disant accords de Luxembourg ne sauraient être opposés au Parlement. En outre, on doit remarquer qu'ils avaient été conclus pour l'hypothèse de propositions émanant de la Commission.



dispositions du Traité. L'hypothèse proposée par le Conseil ne lui était en fait d'aucune utilité. Il n'avait pas la possibilité de considérer le non rejet des amendements sur le Fonds régional comme provisoire, car la procédure ne lui laissait aucune possibilité de revenir sur ces amendements. Les dispositions de l'article 203 § 6 sont très précises au moins sur ce point : le Parlement statue en seconde lecture sur les modifications apportées par le Conseil aux amendements de la première lecture. Il était donc dans l'obligation de considérer que ces amendements non seulement n'avaient pas été modifiés (c'était aussi le point de vue du Conseil) mais aussi que la position du Conseil sur ce point était définitive : l'acceptation des amendements par le Conseil impliquait une proposition de hausse correspondante du taux d'augmentation. En faveur de cette thèse plaident les faits suivants :

- le Conseil lui-même estimait que les décisions particulières sur chaque amendement avaient des implications sur la position de l'institution en ce qui concerne le taux maximum. Il avait essayé de maintenir ses propres décisions à l'intérieur de la « marge »... De ce point de vue, la fixation du taux ne saurait être postérieure à la décision sur les amendements, et par conséquent conférer à cette décision un caractère provisoire ;

- le Conseil n'avait pas cru bon d'avoir recours à la procédure prévue par l'article 203 § 9 alinéa 5 pour permettre à une institution de prendre position sur un nouveau taux. S'il avait estimé qu'une décision sur celui-ci, postérieure à la décision sur les amendements, était de nature à conférer à cette dernière un caractère provisoire, il aurait dû utiliser la procédure prévue par le Traité ;

- la pratique antérieure de toutes les institutions montre clairement que le dépassement du taux a toujours été considéré comme une conséquence implicite des décisions sur les postes budgétaires.

2. La pratique antérieure

Il n'a jamais été fait recours formellement jusqu'à présent à la procédure prévue à l'article 203 § 9 alinéa 5. Néanmoins, comme le montre le tableau III en annexe, toutes les institutions ont pris chacune plusieurs fois des décisions dépassant les limites du taux maximum. Il faut donc en déduire que ces décisions constituaient des propositions implicites de dépassement dudit taux.

En fait la réglementation relative au taux d'augmentation était considérée par le Parlement (mais au départ aussi par le Conseil) (32) comme une for-

malité accessoire par rapport à la recherche d'une décision de caractère politique, négociation d'un compromis entre le Conseil et le Parlement sur le volume du budget. Au terme de la procédure, celui-ci était arrêté régulièrement en dépassement du taux d'augmentation, sans pour autant nécessiter un vote conforme aux conditions requises par l'article 203 § 9 ni du Conseil, ni du Parlement.

C. — L'IMPASSE

La décision du Conseil du 20 novembre 1978 montra clairement au Parlement que les ministres n'étaient guère prêts à admettre que le budget devait jouer un rôle moteur dans la construction des politiques communautaires et que l'initiative parlementaire puisse avoir autre chose qu'une influence marginale. Comme chaque année, le processus d'élaboration de la décision finale consista à rechercher le plus grand dénominateur commun des différentes tendances susceptibles de réunir les conditions de majorité particulièrement sévères, et ses différentes phases se succédèrent dans un ordre dégressif, le rôle de la commission des budgets étant alors de définir quelles pourraient être celles des priorités qui pourraient être réalisées. L'état d'esprit de rigueur et de prudence qui règne habituellement en cette période eut, en décembre 1978, l'effet paradoxal de pousser le Parlement vers des solutions de plus en plus radicales.

1. Maintien de l'essentiel des amendements de la première lecture

Devant l'intransigeance et l'immobilisme du Conseil, la première réaction de la commission des budgets fut de proposer au Parlement de maintenir l'essentiel de ses positions de la première lecture. L'attitude du Conseil suggérait en fait une autre issue : le Parlement aurait pu revenir lui-même sur l'absence de modification de la part de l'autre branche de l'Autorité budgétaire et ramener la croissance des crédits du Fonds régional à l'intérieur du taux. Mais nous avons vu que cette solution était contraire aux dispositions de l'article 203 § 6 et donc juridiquement impossible. Elle était surtout politiquement inconcevable. Le Parlement aurait alors pris la responsabilité, quelques mois avant les élections directes, de renier ses propres orientations politiques et de reconnaître la tutelle du Conseil sur ses décisions en matière budgétaire.

La commission des budgets lors de sa réunion du 4 décembre 1978 décida au contraire de proposer au Parlement le rétablissement de la plus grande partie des amendements rejetés par le Conseil en seconde lecture. Son intention était de manifester que les décisions du Conseil des Ministres du 20 novembre étaient tout à fait insuffisantes. Elles rejetaient en

(32) Cf. : Déclaration du Président du Conseil lors de la rencontre avec la délégation du Parlement à Strasbourg, du 3 juillet 1975. (Doc. P.E. 42 130).

effet en bloc toutes les initiatives du Parlement, et, à l'exception de « l'accident » du Fonds régional, imposaient un taux de croissance du budget sans commune mesure avec les besoins de la Communauté.

Le montant des amendements retenus par la commission des budgets s'élevait alors à environ 480 MUCE en crédits d'engagement (33). Dans cette hypothèse, le Parlement aurait été dans l'obligation de rechercher un accord avec le Conseil sur l'établissement d'un nouveau taux d'augmentation.

2. Recherche d'un compromis permettant de sauvegarder les orientations budgétaires principales du Parlement

Après des négociations infructueuses avec la Présidence du Conseil, la commission des budgets dut constater que celui-ci n'était pas prêt à admettre qu'il était impossible de revenir sur les amendements relatifs au Fonds régional. Il lui fallait donc renoncer à trouver un compromis avec le Conseil, et chercher unilatéralement à réaliser dans la mesure du possible les orientations budgétaires qu'avait définies le Parlement.

Des négociations laborieuses s'engagèrent alors entre les différents groupes politiques du Parlement, et le 13 décembre la commission des budgets crut pouvoir recommander l'adoption d'amendements pour un montant de 96 MUCE en crédits d'engagement et de 105 MUCE en crédits de paiement.

L'analyse de la commission des budgets était la suivante : l'article 203 § 9 prévoit que toutes les institutions doivent respecter le taux d'augmentation. Mais ce texte garantit aussi au Parlement, lorsque « le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximum » le pouvoir d'augmenter encore le montant des dépenses obligatoires dans la limite de la moitié du taux maximum.

L'expression « projet de budget établi par le Conseil » est certes ambiguë. Elle pourrait constituer une référence au projet établi en première lecture (article 203 § 3) ou au projet modifié en deuxième lecture (article 203 § 5) (34). Toutefois, le droit du Parlement de disposer en tout état de cause d'un pouvoir d'augmentation dans la limite de la moitié du taux maximum n'aurait aucune signification si le Conseil pouvait imposer sa tutelle au Parlement sur

les décisions qu'il prendrait dans cette limite. Or, en réduisant exagérément l'avant-projet de budget et en sélectionnant en seconde lecture les amendements du Parlement de façon à ce que leur montant soit exactement à l'intérieur de cette limite, le Conseil prétendait précisément lui imposer cette tutelle et l'empêcher d'utiliser la garantie de l'article 203 § 9 alinéa 5 en même temps que son pouvoir de dernier mot. Une telle pratique avait été rejetée l'année dernière par le Parlement, soutenu en cela par la Commission (35). La commission des budgets estima donc que, nonobstant le fait que le Conseil avait dépassé le taux d'augmentation, le Parlement disposait encore d'un pouvoir d'augmenter les dépenses non-obligatoires dans la limite de la moitié du taux maximum, sans qu'il soit nécessaire d'engager la procédure d'établissement d'un nouveau taux d'augmentation.

On pouvait penser, à ce stade, qu'après l'adoption de ces amendements par le Parlement un accord devrait être recherché avec le Conseil, sous une forme ou sous une autre, avant que le Président ne constate l'arrêt du budget.

Le souci dominant de la commission des budgets était alors d'éviter que la responsabilité d'un rejet du budget n'échût au Parlement.

3. Acceptation passive du projet de budget modifié par le Conseil

La commission des budgets avait présenté ses propositions au Parlement en estimant qu'elles étaient de nature à réunir les conditions de majorité imposées par l'article 203 § 6. Et en fait, elles étaient l'objet d'un consensus assez large. Pourtant, quelques membres de la commission des budgets avaient attiré son attention sur la dernière phrase de ce § 6 de l'article 203 :

« Si, dans ce délai, l'Assemblée n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté ». Ils soulignaient en outre que le conflit était maintenant inévitable avec le Conseil, et que celui-ci serait politiquement et juridiquement dans une situation bien plus désavantageuse s'il devait contester la validité d'un budget que lui-même aurait modifié en dernier lieu.

Alors qu'une majorité de 100 voix était nécessaire pour adopter un amendement, il s'avéra, le 15 décembre au matin, que seulement 98 parlementaires optaient pour la réalisation de la politique budgétaire définie par le Parlement. Une petite minorité, tout en se ralliant à cette politique budgétaire, esti-

(33) Par pure coïncidence, ce montant était aussi celui des amendements « Fonds régional » non rejetés par le Conseil.

(34) Cette ambiguïté existe aussi en ce qui concerne le rejet du projet de budget prévu à l'article 203 § 8.

(35) Voir : Daniel STRASSER, R.M.C. n° 213, de janvier 1978, p. 17.



mais que sa réalisation devait être retardée afin d'assurer l'exécution des amendements déjà adoptés par le Conseil en deuxième lecture, en particulier ceux concernant le Fonds régional.

Cette minorité, par le jeu de la majorité qualifiée, ayant imposé son point de vue, il ne restait plus au Président Colombo qu'à en tirer les conséquences et à constater que le budget était définitivement arrêté.

Le Conseil et la Commission, s'ils émirent des doutes quant à la régularité de la procédure suivie, ne contestèrent pas la validité et l'existence juridique du budget ainsi décidé, conformément aux dispositions du Traité de 1975.

La Commission, faisant valoir qu'elle avait à plusieurs reprises soulevé officiellement des objections à l'encontre des procédures suivies, prit acte du fait que le budget était définitivement arrêté et se déclara prête à l'exécuter.

Le Conseil a rappelé, par une lettre de son Président, adressée à celui du Parlement, qu'il avait publiquement motivé son point de vue selon lequel la procédure budgétaire ne saurait être achevée sans un accord commun sur une augmentation du taux maximum, et qu'il maintenait ce point de vue. En conséquence, il concluait que « la déclaration du Président de l'Assemblée, selon laquelle le budget en question est définitivement adopté, n'est pas conforme aux dispositions des Traités, et notamment de l'article 203 du Traité instituant la Communauté économique européenne, ni des dispositions correspondantes des deux autres Traités ». Il ajoutait cependant :

« Je puis vous assurer de nouveau que le Conseil n'a nullement l'intention de restreindre les droits de l'Assemblée tels qu'ils résultent des Traités. Les faits relatés ci-dessus contraignent cependant le Conseil à réserver sa position quant aux conséquences qui découlent de cette situation et, le moment venu, à prendre une décision à ce sujet dans le cadre des Traités. Sans préjudice de cette constatation, le Conseil est cependant disposé à poursuivre le dialogue engagé avec l'Assemblée au cas où celle-ci le souhaiterait ».

Néanmoins, il ne remet pas en cause l'existence du budget (36), et admit dès le mois de mars 1979 l'éventualité et le principe d'un budget supplémentaire et rectificatif, reconnaissant ainsi de facto l'existence au budget annuel.

(36) Par exemple en demandant à la C.J.C.E. de proclamer sa nullité, éventualité que Pierre PESCATORE, juge à la Cour de Justice, estime recevable. Voir Cahiers D. Euro., 1978, n° 4, p. 26 et s.

Conclusion

Bilan de la procédure budgétaire 1979

La « crise budgétaire » a mis en évidence un fait qui n'était généralement perçu que de façon diffuse : le Conseil n'a pas encore pris conscience et n'a pas encore admis que le Parlement, dans le domaine budgétaire, exerce un pouvoir de nature politique. Cette crise est en effet née du fait que le Parlement, à la veille des élections directes, a, contrairement aux années précédentes, non pas recherché, comment il pourrait concilier ses orientations de politique budgétaire avec les conceptions du Conseil, mais a voulu placer la recherche de cette conciliation dans le cadre d'un dialogue politique entre partenaires égaux au sein de l'Autorité budgétaire. Le Conseil, de son côté, a continué de considérer le point de vue du Parlement comme négligeable.

C'est ainsi qu'à l'analyse présentée au printemps et au début de l'été par le Parlement et concluant à une croissance substantielle du budget, il réagit en arrêtant un projet de budget en stagnation et même en baisse par rapport à l'année précédente.

C'est ainsi que, lorsque le Parlement lui, parle de la nécessité d'un dialogue politique sur les orientations budgétaires, il répond en décidant une diminution des dépenses non-obligatoires.

C'est ainsi que, lorsque le Parlement, maintenant son point de vue, traduit son analyse sous forme d'amendements, il exhume des réglementations tombées en désuétude dans le domaine budgétaire, comme les accords de Luxembourg, ou appliquées depuis plusieurs années dans un tout autre esprit, comme le taux d'augmentation.

Dès lors, l'inflexibilité du Conseil en fin de procédure, son incapacité à proposer des solutions constructives et le comportement incohérent de telle délégation, qui accepte les crédits proposés par le Parlement mais refuse l'augmentation du taux qui en découle, traduisent « l'impréparation » des esprits à reconnaître l'intervention du Parlement au niveau de la décision politique. Ce domaine est depuis toujours réservé aux négociations entre les Etats membres, même si les traités budgétaires avaient clairement tracé cette voie. La démarche du Président Colombo n'a donc pas posé le problème de l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement, mais celui de la capacité du Conseil à reconnaître qu'il ne décide plus seul en matière budgétaire.

Un second point révélé par la procédure budgétaire 1979 est la fragilité des mécanismes mis en place par l'article 203. Cette fragilité résulte de la

diversité des objectifs poursuivis par cette procédure : d'une part, permettre un déroulement harmonieux et rationnel des échanges entre les institutions, et d'autre part contrôler la croissance du budget. Bien que ces objectifs doivent être considérés comme compatibles, et bien que les dispositions relatives au taux d'augmentation ne sont pas destinées à remettre en cause la répartition des compétences résultant des dispositions établissant la navette entre le Conseil et le Parlement, il existe néanmoins la possibilité que les décisions prises sur ces deux plans soient contradictoires en raison des différentes conditions de majorité requises pour les votes. La solution à ces difficultés n'est certes pas dans la recherche unilatérale par l'une ou l'autre des institutions d'une sorte de code de conduite interne. Cela ne saurait aboutir qu'à perpétuer et aggraver les divergences, car les dispositions relatives au taux d'augmentation du budget tout autant que les dispositions réglant cette navette ne sont pas dirigées contre une institution, mais ont pour but de régler leurs relations. Au contraire, lorsque chaque institution aura dégagé en son sein une opinion, la solution devra être recherchée dans le rapprochement des points de vue. Un autre problème apparu au cours de la procédure est celui de la difficulté qu'éprouve le Conseil dans sa formation budgétaire à définir des orientations politiques. Il tend à n'adopter qu'un point de vue purement technique, et à se considérer comme le comptable des décisions prises par les autres formations du Conseil. Le Parlement éprouve bien entendu les plus grandes difficultés à établir un dialogue politique avec un partenaire animé par un tel état d'esprit. Il serait donc bon que, lors des contacts avec le Parlement, la composition du Conseil permette une certaine mobilité, indispensable à des négociations. Les contacts avec

le Conseil conjoint « Finances-Affaires étrangères » ou avec le Conseil « Affaires étrangères » constituent un progrès certain, et il faut même envisager des rencontres avec le Conseil Européen dans la mesure où celui-ci entend intervenir dans le domaine budgétaire.

Enfin, l'impasse dans laquelle s'est engagée la Communauté en décembre 1978 a signifié pour le Parlement l'abandon provisoire de la plus grande partie de ses orientations de politique budgétaire. Lorsqu'il s'agira de sortir de cette impasse, ce n'est que sur cette base que pourra s'engager le dialogue.

TABLEAU IV. — Crédits d'engagement de l'exercice 1979. Evolution des « dépenses non-obligatoires » et du « taux d'augmentation » au cours de la procédure.

	VOLUME global	Augmentation par rapport à 1978	Taux d'augmentation
Avant - projet de la Commission	3 125	+ 779	+ 33,1 %
Projet de budget au Conseil de lecture	2 528	+ 182	+ 7,7 %
Projet de budget modifié par le Parlement	3 577	+ 1 230	+ 52,4 %
Projet de budget du Conseil 2 ^e lecture et budget définitivement arrêté	3 141	+ 795	+ 33,8 %

Assiette 1978 : 2 346 MUC.
Taux d'augmentation constaté par la Commission : 11,4 %.

TABLEAU III. — Application de la procédure du taux d'augmentation au cours des 5 dernières années (crédits non dissociés ou crédits de paiements).

	Taux maximum		Augmentation résultant de l'A.P. de budget de la Commission		Augmentation résultant du P.B. du Conseil (1 ^{re} lecture)		Augmentation résultant du P.B. du Conseil (2 ^e lecture)		Augmentation résultant du budget arrêté par le Parlement		Moitié du taux maximum	
	%	MUC	%	MUC	%	MUC	%	MUC	%	MUC	%	MUC
1975	14,6	106,3	+ 127,5	+ 929	12,4	+ 90	12,9	94,5	+ 40,7	296,8	7,3	53
1976	15,3	156,8	+ 76,2	+ 781	+ 28,4	+ 291	+ 37,2	381	+ 44,2	453,9	7,65	78,4
1977	17,3	230	+ 44,6	+ 660	+ 20,8	+ 309	+ 25	372	+ 30,7	454,5	8,65	115
1978	13,6	190,6	+ 63	+ 883	+ 31	+ 435	+ 44	+ 616	+ 57,5	+ 805	6,8	95
1979	11,4	248	+ 18,3	+ 400,9	— 9,4	— 206	+ 4,7	103	4,7	103	5,7	124

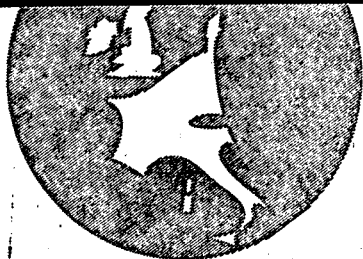


TABLEAU V. — Evolution du budget 1979 au cours de la procédure. (En MUCE).

		Crédits d'engagements	%	Crédits de paiement	%
Budget 1978		12 702	28,8	12 362	23,9
Commission	Avant-projet budget 1979	14 869		14 059	
	Différence avec 1978	+ 2 166	+ 17	+ 1 696	+ 13,7
Conseil 1 ^{re} lecture	Projet de budget 1979	13 948		13 174	
	Différence avec 1978	+ 1 246	+ 9,8	+ 812	+ 6,5
	Différence avec avant-projet de budget	— 921	— 6,1	— 885	— 6,2
Parlement 1 ^{re} lecture	Décisions du Parlement du 25-10-1978	+ 2 308	+ 16,2	+ 847	+ 6,4
	Volume du budget ainsi amendé	16 256		14 052	
	Différence avec 1978	+ 3 554	27,7	+ 1 690	13,4
	Différence avec l'avant-projet de la Commission	+ 1 386	+ 9,1	— 007	0,002
Conseil 2 ^e lecture (budget définitive- ment arrêté)	Amendements non-rejetés le 22 novembre 1978	628		322	
	Volume du budget ainsi mo- difié	14 576		13 496	
	Différence avec 1978	1 874	+ 14,7	1 134	+ 9,1
	Différence avec avant-projet de la Commission	— 293	— 1,9	— 563	— 4
Commission des budgets 4-12-1978	Amendements votés	+ 483		+ 315	
	Volume du budget ainsi amendé	15 059		13 811	
	Différence avec 1978	+ 2 357	+ 18,5	+ 1 449	+ 11,7
	Différence avec l'avant-projet de la Commission	+ 190	+ 1,2	— 248	— 1,7

LA DÉLIBÉRATION DE LA CJCE SUR LA PARTICIPATION D'EURATOM A LA CONVENTION SUR LA PROTECTION PHYSIQUE DES MATIÈRES ET INSTALLATIONS NUCLÉAIRES

Gilbert APOLLIS

*Docteur en Droit
Assistant à l'Université de Montpellier I*

INTRODUCTION

- A) Objet et contexte du différend
- B) Procédure

PARAGRAPHE 1

Argumentation principale : la nécessité de la participation d'Euratom à la convention sur la protection physique, au titre du régime d'approvisionnement et du marché commun nucléaire.

- A) Une appréciation extensive des compétences communautaires
 - a) Exclusivité du régime communautaire d'approvisionnement
 - b) Intégration du « marché commun nucléaire »
- B) Une interprétation restrictive des limitations des compétences communautaires
 - a) Exclusion de certains transferts et usages du régime d'approvisionnement communautaire
 - b) Restrictions possibles des compétences communautaires au titre de la « réserve générale » de sécurité publique

PARAGRAPHE 2

Argumentation complémentaire : la nécessité de la participation d'Euratom à la convention sur la protection physique, au titre du contrôle de sécurité et du régime de propriété

- A) Un élargissement de la notion de « contrôle de sécurité »
 - a) Thèse du « contrôle de conformité »
 - b) Thèse du « contrôle central »
- B) Une conception inédite de la portée du régime de propriété

CONCLUSION

- A) Les conséquences juridiques : la répartition des compétences
- B) Les implications politiques : vers une révision du Traité ?

Introduction

Le 14 novembre 1978, la CJCE prenait une délibération, sur la base de l'article 103, alinéa 3 du Traité Euratom, par laquelle elle affirmait la nécessité de la participation, aux côtés des Etats membres, de la Communauté, en tant que telle et dans



la mesure de ses compétences, à la Convention relative à la protection physique des matières, installations et transports nucléaires, en voie de négociation au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). A l'origine de cette décision ne se trouve pas un véritable litige ayant opposé les Etats membres entre eux ou certains Etats membres à la Communauté, mais une divergence d'interprétation entre les services juridiques respectifs de la Commission et du Conseil portant sur la portée de certains engagements prévus dans la future Convention sur la protection physique à l'égard de plusieurs dispositions du Traité Euratom et des compétences communautaires qu'il organise. La position adoptée par la Cour n'en présente pas moins un grand intérêt, tant du point de vue de l'objet et du contexte de ce différend (A) que de celui de la procédure suivie pour le trancher (B).

A) OBJET ET CONTEXTE DU DIFFÉREND

Le différend a essentiellement pour objet l'application des mesures de protection physique des matières, installations et transports nucléaires au sein de la CEEA. Il s'agit de savoir, sur la base du Traité, si l'édiction et l'exécution de telles mesures incombent soit à la Communauté, soit aux Etats membres, soit partiellement à l'une et aux autres, moyennant une répartition des compétences fixée en fonction de la nature des mesures à prendre. Rappelons simplement, ici, que la protection physique est une notion relativement nouvelle et qui suppose l'intervention d'une série de normes ayant pour objet de prévenir matériellement le détournement des matières nucléaires par le vol, la perte ou le mauvais usage, du fait de personnes autres que leurs détenteurs légitimes, et de réprimer de tels actes. Le Traité Euratom ne comporte aucune disposition ayant trait expressément et directement à la protection physique ainsi définie (1). En revanche, il contient, outre des règles relatives à la protection sanitaire (2), un système élaboré de normes organisant, au niveau communautaire, un « contrôle de sécurité » (3). Mais celui-ci ne répond pas aux objectifs de la protection physique et ne requiert pas, pour sa mise en œuvre, les mêmes méthodes. On se bornera, pour l'instant, à indiquer à ce sujet, que le « contrôle de sécurité » vise à prévenir le détournement des matières nucléaires par leurs légitimes détenteurs des fins pour lesquelles ces derniers ont déclaré les destiner. Il implique, ainsi, un mécanisme d'inspection de la

conformité des usages des matières et installations sur la base des déclarations souscrites par les utilisateurs (4). Dans l'hypothèse où les Etats membres décideraient de recourir au système de la protection physique, la question se poserait donc de savoir si la Communauté dispose dans ce domaine de certains pouvoirs susceptibles de s'exercer concurremment aux compétences étatiques. Selon la Commission, la Communauté peut et doit exercer de semblables prérogatives qui découlent logiquement de sa mission. Pour le Service juridique du Conseil, une telle intervention communautaire ne serait pas justifiée étant donné que les Etats peuvent normalement garantir le respect des normes de protection physique sans pour autant empiéter sur les prérogatives d'Euratom et en contrarier l'exercice (5).

Mais le conflit de compétences ainsi délimité revêt, en l'occurrence, une autre dimension provenant du fait que les mesures de protection physique qu'il s'agirait éventuellement de mettre en œuvre sur le territoire de la Communauté devraient faire l'objet d'un engagement international des Etats membres, ou de certains d'entre eux seulement, dans le cadre d'une Convention internationale élaborée sous l'égide de l'AIEA. Le problème esquissé plus haut se traduit alors en ces termes : les Etats membres peuvent-ils adhérer à cet accord, sans que la Communauté y participe à son tour, conformément au Traité Euratom ?

On observera, en premier lieu, que la possibilité pour la CEEA de participer, en tant que telle, à la Convention sur la protection physique n'était pas mise en cause. Les articles 101 et 206 du Traité prévoient, en effet, expressément, la capacité de la Communauté pour négocier et conclure des accords internationaux, dans le cadre de sa compétence, avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale (6). Dans le cas précis, le service juridique du Conseil, s'appuyant sur l'analyse des compétences d'Euratom qu'on examinera plus loin, a admis, sans difficulté, la possibilité pour la Communauté de participer à la future Convention (7). Mais, tout le débat a porté

(4) Voir, *infra*, paragraphe 2, A.

(5) Ces arguments contradictoires sont analysés en détail, *infra*.

(6) Sur les problèmes posés par l'exclusivité d'une telle compétence dans les relations extérieures, voir l'Arrêt de la Cour du 31 mars 1971 (Aff. 22/70 AETR), *Rec.* 1971, p. 263, et le commentaire de J. Boulouis et R.M. Chevallier, *Grands Arrêts de la CJCE*, tome 1, 1978, pp. 236-242. Egalement, R. Kovar, « La participation des Communautés européennes aux conventions multilatérales », *AFDI*, 1975, pp. 903-923.

(7) Voir, *infra*, paragraphe 1, B.

(1) L'article 80 qui prévoit la possibilité pour la CEEA d'exiger le dépôt des matières nucléaires inemployées est la seule règle qui se rapproche de la protection physique.

(2) Chapitre III, articles 30 à 39.

(3) Chapitre VII, articles 77 à 85.

sur la nécessité de cette participation, celle-ci étant fonction de l'impossibilité pour les Etats membres de souscrire à certains des engagements inclus dans le projet en discussion au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique et qui seraient incompatibles avec leurs obligations au titre d'Euratom et, donc, contraires à l'exercice des compétences communautaires.

Or, l'appréciation de cette incompatibilité, outre les problèmes juridiques complexes qu'elle soulève et qui vont être examinés en détail dans ce commentaire, relève pour une bonne part de la nature des relations qui existent entre l'AIEA et Euratom, d'une part, et entre l'Agence et les Etats membres d'Euratom, d'autre part. Dans ce cadre, la Convention sur la protection physique apparaît comme un élément de renforcement et de perfectionnement des contrôles internationaux sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, dans ses multiples aspects. Au regard des données qu'une semblable coopération met en jeu, l'intervention d'Euratom dans le mécanisme de protection physique envisagé ne semble pas devoir échapper à des considérations d'opportunité.

Dans ses observations adressées à la Cour, le 19 juin 1978, résumées dans la délibération de la CJCE que nous étudions (8), la Commission des Communautés européennes indique clairement la relation et l'articulation des actions de l'AIEA et de la CEEA, d'une part, et des trois types de garanties à coordonner sur le territoire communautaire, d'autre part : contrôle de sécurité d'Euratom, garantie de non-prolifération des armes nucléaires, protection physique des matières et installations nucléaires. La Commission explique que l'évolution des questions nucléaires contraint Euratom à étendre le champ de ses interventions et réclame une adaptation et un accroissement de ses moyens de contrôle : « ... l'application du contrôle de l'Agence internationale de l'Energie Atomique (AIEA) étant devenue nécessaire pour donner effet au traité de non-prolifération des armes nucléaires ou pour répondre aux nouvelles exigences des fournisseurs extérieurs, la Communauté a conclu en la matière, à côté des Etats membres des accords d'importance fondamentale avec l'AIEA pour assurer une application coordonnée et efficace des mesures de contrôle de sécurité de celle-ci et de la Communauté sur le territoire des Etats membres ». Deux types d'accords ont effectivement été élaborés : l'accord du 5 avril 1973 entre la CEEA, les Etats membres non dotés d'armes nucléaires et l'AIEA

(9) ; deux accords avec les Etats membres dotés d'armements nucléaires : accord du 6 septembre 1976, non encore publié (Euratom, Royaume-Uni, AIEA) ; accord non encore signé (Euratom, France, AIEA).

Les mesures de protection physique s'inscrivent dans ce contexte et viennent prolonger et parfaire le contrôle international. Comme le souligne la Commission, l'AIEA, après avoir conclu « un grand nombre d'accords avec les Etats ou, dans le cas d'Euratom, des groupes d'Etats », relatifs au contrôle de sécurité, a recommandé, s'agissant de la protection physique, « l'adoption de certaines mesures ainsi que l'élaboration de conventions internationales en la matière ». La négociation en cours, sous l'égide de l'Agence, d'une Convention sur la protection physique des matières, installations et transports nucléaires, constitue la mise en œuvre de cette recommandation (10).

Le projet en discussion dans ce cadre a soulevé le problème de la participation d'Euratom à l'élaboration et à l'exécution de la convention au titre des engagements prévus dans les articles 3, 4 et 5. L'article 3 engage les parties à prendre toutes mesures nécessaires en vue de prévenir la perte, le vol, le mauvais usage ou la détérioration des matières nucléaires se trouvant sur leur territoire, sous leur juridiction ou leur contrôle en tout lieu... L'article 4 définit les précautions à prendre à l'occasion de l'importation, de l'exportation, de l'entreposage, du transport et du transit des matières nucléaires... L'article 5 définit les responsabilités des services nationaux chargés de la protection et de la récupération éventuelle de matières nucléaires ; il organise au surplus la coopération et l'entraide entre les divers services nationaux (11).

(9) JOCE, n° L 51 du 22 février 1978. L'art. 3 de cet accord stipule : « a) La Communauté s'engage en appliquant ses garanties aux matières brutes et aux produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire des Etats, à coopérer avec l'Agence, conformément aux termes du présent accord, en vue d'établir que ces matières et produits ne sont pas détournés vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. b) L'Agence applique ses garanties, conformément aux termes du présent accord de manière qu'elle puisse pour établir qu'il n'y a pas eu de détournement de matières nucléaires de leurs utilisations pacifiques... vérifier les résultats obtenus par le système de garanties de la Communauté... » (Voir J. Gissels : « L'accord entre Euratom et l'AIEA en application du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires », AFDI 1972, pp. 837-863). Sur la non prolifération, voir, notamment : M. F. Furet, « Le désarmement nucléaire », Pedone, 1973, pp. 112-146 ; S. Courteix, « Exportations nucléaires et non-prolifération », Paris, Economica, 1978, 263 p., préface du Doyen Colliard).

(10) Document précité.

(11) Délibération CJCE du 14 novembre 1978, p. 27, Par. 9.

(8) Voir document cité et résumé par la Cour, délib. 1/78 (art. 103 CEEA), pp. 7 et 8 à 18, notamment.



La question à trancher s'avère excessivement délicate, si l'on veut bien considérer que, au regard de la politique nucléaire, les Etats membres sont loin d'adopter des conceptions et des comportements communs. Outre la distinction entre les pays non dotés d'armements nucléaires et les pays qui en disposent, il faut souligner que deux Etats sont en mesure d'exporter des industries nucléaires : l'Allemagne fédérale et la France, mais que la France n'est pas partie au Traité de non prolifération des armes nucléaires et considère que le domaine nucléaire et sa maîtrise relèvent de son indépendance nationale (12). La procédure suivie dans le présent litige traduit bien ces difficultés.

B) PROCÉDURE

La CJCE a été saisie, le 7 juin 1978, d'une requête introduite, en vertu de l'article 103, al. 3 du Traité Euratom, par le Royaume de Belgique, et « tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur la question de savoir si en l'absence de participation concomitante de la Commission européenne, la Belgique peut participer à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, installations et transports nucléaires actuellement en cours d'élaboration » (13).

C'était là l'aboutissement de multiples échanges et discussions au sein de la CEEA, aussi bien au Groupe des questions atomiques du Conseil qu'entre les services juridiques respectifs de la Commission et du Conseil. En effet, du 31 octobre au 11 novembre 1977, l'AIEA organisa à Vienne une réunion préliminaire sur le projet de convention sur la protection physique, à laquelle la Commission fut représentée au titre d'observateur, en vertu de l'accord du 1^{er} décembre 1975 (article 2) entre l'Agence et Euratom (14). Parmi les clauses en discussion, la Commission a attiré l'attention du Conseil tout spécialement sur l'article 4 du projet, estimant que les restrictions aux importations et exportations qu'il envisage ne sauraient être contractées par les seuls Etats membres sans préjudice du Traité Euratom et impliqueraient donc la participation de la Communauté à la future Convention (15). La Cour relève elle-même que cette commu-

nication « a fait l'objet d'un échange de vues, le 3 novembre 1977, au groupe des questions atomiques du Conseil. Celui-ci a demandé au service juridique du Conseil un avis sur la nécessité de la participation de la Communauté au projet de convention » (16). Dans ses notes du 20 janvier et du 10 février 1978, ce dernier devait conclure qu'une telle participation, pour être possible ne serait ni suffisante ni nécessaire pour assumer les engagements souscrits par les Etats membres dans l'article 4 (17).

La réunion de Vienne de l'automne 1977 ne dépassa pas le stade des travaux préparatoires d'identification des questions à résoudre. Les Etats membres qui y participèrent n'éprouvèrent pas le besoin d'y assurer la participation d'Euratom comme la Commission le leur demandait. Mais, dans la perspective de la session prévue à Vienne du 10 au 21 avril où les véritables négociations devaient être amorcées, la Commission reprit l'initiative et, après avoir complété son argumentation en réplique aux objections du service juridique du Conseil, demanda au Conseil de lui adresser des directives conformément à l'article 101 du Traité Euratom, pour engager en temps utile des négociations afin d'assurer la participation de la Communauté à la Convention (18).

Par une lettre du 23 mars 1978 de sa représentation permanente auprès des Communautés, le gouvernement belge communiquait à la Commission le projet de Convention litigieux et demandait sa prise de position au titre de l'article 103 du Traité Euratom. Cette disposition organise une procédure visant à assurer la compatibilité des accords conclus par les Etats membres avec le Traité instituant la CEEA (19). La Commission répondit que « étant

(16) Délibération précitée, p. 4.

(17) Ibid.

(18) Communication de la Commission au Conseil du 7 avril 1978, voir Délibération précitée, p. 5.

(19) C'est la première fois que cette procédure est déclenchée par un Etat membre. « Les Etats membres sont tenus de communiquer à la Commission leurs projets d'accords ou de conventions avec un Etat tiers..., dans la mesure où ces accords ou conventions intéressent le domaine d'application du présent traité. Si un projet d'accord ou de convention contient des clauses faisant obstacle à l'application du présent traité, la Commission adresse ses observations à l'Etat intéressé... Cet Etat ne peut conclure l'accord ou la convention projetée qu'après avoir levé les objections de la Commission, ou s'être conformé à la délibération par laquelle la Cour de justice, statuant d'urgence sur sa requête, se prononce sur la compatibilité des clauses envisagées avec les dispositions du présent traité... ». Sur cette procédure : G. Vandersanden et A. Barav, « Contentieux communautaire », Bruylant, Bruxelles, 1977, pp. 88-89 ; J. Boulouis et R.M. Chevallier, « Grands Arrêts », op. cit., pp. 6-9 (comparaison avec des procédures similaires dans les traités CEE et OECA).

(12) Sur la politique nucléaire de la France : J. Charpentier, « Pratique française du droit international », AFDI, 1976, pp. 1 005-1 006 ; 1977, pp. 1 061-1 063.

(13) Requête du 2 juin 1978, enregistrée le 7, parag. 1.

(14) JOCE, L 329, p. 28, cité par la Cour, délib., p. 2.

(15) Communication au Conseil du 20 octobre 1977 (ibid., p. 3).

donné que, pour une partie de ses dispositions, la Convention projetée relève de la compétence de la Communauté, la Commission estime que la seule solution satisfaisante est que les Etats membres participent à la Convention à côté de la Communauté » (20).

Entre temps, au sein des instances du Conseil (Groupe des questions atomiques, Comité des représentants permanents) les discussions auxquelles donnèrent lieu les communications de la Commission des 21 octobre 1977 et 7 avril 1978, ne permirent point de dégager une position univoque. Si toutes les délégations déclarèrent partager l'avis du service juridique du Conseil quant à l'absence de nécessité juridique de faire participer la Communauté à la Convention, des divergences apparurent quant à l'opportunité de ladite participation et des conséquences à tirer des objections de la Commission. La France et l'Italie exprimèrent le souci d'éviter toute ingérence de la Communauté dans un domaine relevant de la seule souveraineté des Etats membres et de leur compétence exclusive. Le Royaume-Uni a réservé son point de vue sur la question des conséquences juridiques à tirer d'une décision de la Cour intervenant en la matière, la participation de la CEEA ne lui paraissant pas du tout opportune. La RFA, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande se prononcèrent, en revanche, favorablement à cette participation. La Belgique, n'étant pas pleinement convaincue par l'avis de la Commission, décida, par requête du 2 juin 1978, de demander à la Cour de trancher le différend d'interprétation ainsi soulevé. La France et le Royaume-Uni exprimèrent leurs regrets concernant cette démarche jugée prématurée et inopportune.

Dans sa requête, le Gouvernement belge posait, notamment, à la Cour, les questions suivantes :

« La signature par la Belgique seule ou ensemble avec certains de ses partenaires dans la Communauté de la Convention sur la protection physique... pourrait-elle constituer un obstacle à l'application du Traité Euratom ? »

La Communauté, en raison des dispositions de l'article 4, peut-elle ou doit-elle signer la Convention ?

Dans l'affirmative, la signature de cette Convention par la Communauté doit-elle être limitée à l'article 4 ?

...Quelles seraient les conséquences pratiques de la signature de la Convention en cause par la Communauté en ce qui concerne : a) l'exécution des mesures de protection physique ; b) la vérifi-

cation de l'application par les Etats membres des niveaux de protection physique déterminés » (21).

La requête, enregistrée au greffe le 7 juin 1978, fut signifiée à la Commission, qui présenta ses observations le 19 juin et demanda à la Cour d'être entendue à l'audience, conformément à l'article 105 du Règlement de procédure de la CJCE (22). Lors d'une audition en Chambre du Conseil, la Cour posa aux représentants respectifs de la Belgique et de la Commission, le 12 juillet 1978, des questions concernant l'attitude des Etats membres autres que la Belgique à l'égard de la Convention en cause, sur la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres concernant l'application de chacun des articles du projet, sur le rapport entre l'article 2 du Traité Euratom et les mesures de protection physique, etc. A la demande de la Cour, le service juridique du Conseil présenta des observations orales et répondit à des questions lors de cette audience. L'avocat général, M. Capotorti, fut entendu en Chambre du Conseil, le 5 octobre 1978. La Cour rendit la décision suivante, le 14 novembre 1978 : « 1) La participation des Etats membres à une Convention relative à la protection physique... n'est compatible avec les dispositions du Traité CEEA qu'à la condition que, pour les domaines de ses compétences propres, la Communauté en tant que telle soit partie à la Convention au même titre que les Etats. 2) L'exécution des engagements contractés en vertu de la Convention sera assurée, pour la part de la Communauté, dans le cadre du système institutionnel établi par le Traité CEEA, conformément à la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres » (23).

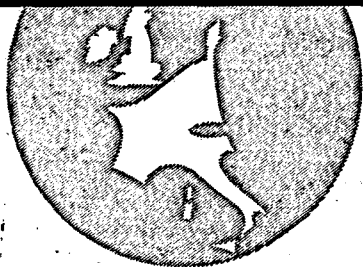
La Cour est parvenue à ces conclusions au terme d'une argumentation principale selon laquelle la participation d'Euratom serait nécessaire au titre du régime d'approvisionnement et du marché commun nucléaire (nous l'examinerons dans un premier paragraphe). Sa conviction fut confortée par une argumentation complémentaire tendant à prouver que la participation d'Euratom est également requise au titre du « contrôle de sécurité » et du régime de propriété (nous l'étudierons dans un second paragraphe). En conclusion, seront évoquées les implications juridiques et politiques de la décision de la Cour.

(21) Requête précitée, p. 4.

(22) Délib. précitée, pp. 4-5 ; texte du Règlement in Vandersanden et Barav, « Contentieux communautaire », précité, p. 625.

(23) Délib., p. 45.

(20) Lettre du 22 avril 1978



Paragraphe 1

Argumentation principale : la nécessité de la participation d'Euratom à la Convention sur la protection physique, au titre du régime d'approvisionnement et du Marché Commun nucléaire

La disposition qui cristallisa les préventions de la Commission, puis de la Cour, dénommée « article 4 » du projet de Convention, se lit comme suit : « Chaque Etat membre partie à la Convention s'engage à n'importer ou à n'exporter des matières nucléaires ou à n'autoriser l'importation ou l'exportation de telles matières qui si lesdites matières, pendant toute la durée du transfert international font l'objet des précautions énoncées aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article ».

Considérant que cette clause s'opposerait à l'exercice de prérogatives communautaires en matière d'approvisionnement et de gestion du marché commun nucléaire si les Etats membres étaient seuls à en assumer l'exécution, la Cour a établi la nécessité d'associer Euratom à l'élaboration et à la conclusion de la Convention sur la protection physique. Cependant, les termes du Traité Euratom ne contenant en la matière aucune indication décisive, comme le service juridique du Conseil s'est employé à le montrer, la Cour, à la suite de la Commission, a dû se livrer à une appréciation extensive des compétences communautaires (A), et, corrélativement, à une interprétation restrictive des limitations apportées aux compétences communautaires (B). Les problèmes juridiques posés par la motivation adoptée par la Cour de justice se révèlent nombreux et complexes. Sur certains points, ils justifient des observations critiques ou appellent des solutions différentes.

A) UNE APPRÉCIATION EXTENSIVE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

Pour la Cour, comme pour la Commission, la question principale « consiste à savoir si la Communauté exerce dans les domaines de l'approvisionnement et du marché commun nucléaire, des compétences et des pouvoirs qui lui donnent un titre

en vue de participer à la convention envisagée » (24). La réponse positive ne fait pas de doute si l'on se range aux conceptions de la Cour concernant le caractère exclusif des compétences communautaires en matière d'approvisionnement (a) et le degré d'intégration du régime du « marché commun nucléaire » (b).

a) Exclusivité du régime communautaire d'approvisionnement

Invoquant les dispositions des articles 52 à 66 du Traité d'Euratom, la Cour relève que l'approvisionnement en matières nucléaires dépend de « la poursuite d'une politique commune » dont l'instrument est constitué par une Agence dotée d'importantes prérogatives : droit d'option sur les minerais et matières nucléaires (brutes et fissiles spéciales) produites sur les territoires des Etats membres ; droit exclusif de conclure des contrats de fourniture de tels produits provenant de l'intérieur de la Communauté ou de l'extérieur ; dans ce dernier cas, droit exclusif de conclure des accords ou Conventions relatifs à ces fournitures, etc. En vertu de l'article 73, enfin, l'accord préalable de la Commission serait requis pour la conclusion ou le renouvellement des accords passés entre un Etat membre, une autre personne ou entreprise, d'une part, et un Etat tiers une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers, d'autre part, prévoyant la fourniture de produits relevant de l'Agence... Ces règles conduisent la Cour à deux conclusions complémentaires : 1) « l'Agence est l'intermédiaire nécessaire entre les utilisateurs de minéraux, de matières brutes et de matières fissiles spéciales et les fournisseurs se trouvant à l'extérieur de la Communauté ; 2) le Traité a défini « de manière précise et contraignante le droit d'exclusivité que la Communauté exerce dans le domaine de l'approvisionnement nucléaire, à l'intérieur comme dans les rapports externes » (25).

Le caractère exclusif du régime d'approvisionnement communautaire ainsi décrit constitue en lui-même un argument suffisant permettant à la Cour d'affirmer, sans plus de démonstration, que l'exercice des compétences qui s'y rattachent « sera affecté par les engagements qu'il est envisagé de contracter dans le cadre de la Convention » (26). Il est permis de regretter que lesdits engagements n'aient pas été plus explicitement qualifiés. Certes, la Cour s'est-elle livrée à une analyse préliminaire du projet de Convention (27). Mais cet examen

(24) Délib. 1/78 (art. 103 CEEA) - 30, Par. 13.

(25) Ibid. - 31, Par. 14.

(26) Délib. 1/78 (art. 103 CEEA) - 30, Par. 14.

(27) Ibid., - 26 à 28, Par. 8 à 10.

n'aboutit finalement qu'à une comparaison superficielle des champs d'application et des finalités du projet de Convention et du Traité Euratom (28). Une interprétation spécifique de la portée des dispositions de l'article 4 du projet semblait pourtant être appelée par les divergences dont elle fit l'objet au cours des échanges procéduraux. C'est ainsi que le service juridique du Conseil avait mis fortement l'accent sur l'idée que « l'objectif du projet de convention ne serait pas d'interdire ou de restreindre les échanges internationaux de matières nucléaires, mais d'assurer que ces échanges se font dans certaines conditions de protection physique exigées pour des motifs de sécurité publique » (29). En revanche, la Commission a estimé « que l'argument tiré des finalités ultimes de l'article 4, relatives à la protection physique des matières, n'est pas pertinent pour en apprécier la conformité au Traité », et que « ce qui importe à cet égard ce sont les restrictions aux transferts des matières, conséquence immédiate et directe de l'application éventuelle de cette disposition » (30).

Ainsi, selon la Commission, les mesures impliquées par le texte de l'article 4 mettraient en cause « tout transfert d'Etat à Etat du seul fait du franchissement de la frontière », indépendamment de l'appartenance desdits Etats à « une entité telle que la Communauté ». Leur mise en œuvre pratique permettrait finalement à un Etat membre de s'opposer au transfert de matières vers ou en provenance d'un Etat membre, en cas d'inobservation par celui-ci ou par un Etat de transit des dispositions pertinentes de la future Convention sur la protection physique. Il en résulterait inévitablement une entrave au régime de l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs communautaires, tel que l'organise le Traité d'Euratom (31) qui consacre le principe de l'égal accès aux ressources desdits utilisateurs. La Commission estime que l'Agence accomplit, à cet égard, un « véritable service public européen » dont les interventions étatiques menées sur la base de l'article 4 projeté compromettraient le fonctionnement. Ainsi, « les utilisateurs communautaires pourraient se trouver

dans l'impossibilité de s'approvisionner auprès des producteurs situés dans un autre Etat membre », et « certains producteurs n'auraient plus de débouchés auprès d'utilisateurs relevant d'un autre Etat membre » (32). La Commission ajoute que l'activité d'autres organismes mis en place en application du Traité subirait aussi les répercussions néfastes des contrôles étatiques : le fonctionnement régulier et indépendant du Centre commun de recherche serait compromis si son approvisionnement devait relever « d'une appréciation largement discrétionnaire de tel ou tel Etat membre » ; les Entreprises communes seraient exposées à des aléas identiques (33). Enfin, les importations de l'extérieur réalisées par l'Agence dans le cadre de sa mission seraient à leur tour subordonnées aux initiatives prises par les Etats au titre de la protection physique (34).

Cette thèse, que la Cour, semble-t-il, a reprise implicitement à son compte, l'a conduite à développer la conception d'un « marché commun nucléaire » intégré, inspiré du marché commun général, et allant ainsi au-delà même de l'argumentation de la Commission.

b) *Intégration du « marché commun nucléaire »*

Selon la Commission, l'inconvénient principal de l'article 4 de la Convention en cours d'élaboration et des restrictions aux échanges intracommunautaires qu'il autoriserait serait son incompatibilité radicale avec le principe du « marché commun nucléaire » posé et mis en œuvre par le Traité d'Euratom. L'article 2 g) de ce dernier prévoit, en effet, la création d'un marché commun des matériels et équipements spécialisés. Son chapitre IX, et notamment l'article 93, impose aussi l'élimination de tous droits de douane et de toutes restrictions quantitatives dans les échanges entre Etats membres. La Commission a soutenu, aussi bien dans ses communications au Conseil que dans ses observations devant la Cour, que la participation de tous les Etats membres à la Convention sur la protection physique ne porterait nul remède à cette contradiction : « Les Etats membres devraient toujours s'engager à subordonner les échanges intracommunautaires aux conditions prévues à la Convention, à en vérifier le respect à l'occasion d'un transfert déterminé, moyennant un système de licences ou d'autorisations, à interdire même, le cas échéant, certains transferts ». Même s'il ne se traduisait en pratique que par un système d'autorisations « octroyées de façon automatique », selon le

(28) La Cour a, notamment, souligné l'exclusion du domaine d'application de la Convention comme de celui du Traité des installations et matières vouées à des fins militaires. Elle a rapproché sommairement, par ailleurs, les missions de la Communauté en matière de sécurité et de protection sanitaire de l'objectif de protection physique poursuivi dans le projet de Convention, démarche qui, comme on va le voir plus loin, ne manque pas de poser problème. (Ibid. - 29-30, Par. 12).

(29) Ibid., - 19.

(30) Délibération précitée, p. 9.

(31) Chapitre VI du Titre II du Traité, spécialement l'article 52.

(32) Argumentation résumée par la Cour, Délib. précitée, pp. 10-11.

(33) Ibid.

(34) Ibid.



principe « toutes licences accordées », un tel engagement n'en demeurerait pas moins une entrave à la pleine application du principe de « la libre circulation » (35). Autrement dit, comme la Commission a tenu à le préciser clairement elle-même, « la participation unanime des Etats membres à la Convention ne saurait se substituer à une action de la Communauté agissant en tant que telle ».

Le service juridique du Conseil, dans sa note interne du 10 février 1978, a repoussé l'hypothèse d'une intégration aussi complète des compétences au sein de l'Euratom dans le domaine du « marché commun nucléaire ». Il fit observer que la grande majorité des obligations contenues dans le projet de Convention pouvaient être contractées et exécutées par des Etats seulement (repérer du matériel nucléaire perdu ou volé, rendre punissable le vol, l'abus ou l'endommagement, permettre l'extradition des coupables de telles infractions, etc.). Finalement, seule l'obligation d'interdire les importations et exportations, prévue à l'article 4 du projet, ferait problème. Il s'agissait essentiellement de savoir « si, en l'état actuel du développement du droit communautaire, les Etats membres disposent encore de la compétence nécessaire pour assumer et exécuter cette obligation ». La participation de la Communauté à la future Convention sur la protection physique « ne pourrait s'avérer nécessaire qu'en cas de réponse négative à cette question, à condition, toutefois, qu'elle soit possible ». Si l'obligation d'interdire dans certaines conditions des importations et exportations entre Etats membres devait être considérée comme contraire au principe du marché commun nucléaire mis en œuvre à l'article 93 du Traité, le service juridique du Conseil affirme que la Communauté, pas davantage que les Etats membres, « ne pourrait en aucun cas l'assumer ». Mais, ainsi qu'on l'a noté plus haut, les finalités respectivement poursuivies par le Traité et la future Convention sur la protection physique ne seraient nullement incompatibles. L'objectif visant à assurer que les échanges se fassent « dans certaines conditions de protection physique exigées pour des motifs de sécurité publique » pourrait parfaitement être atteint sur le territoire de la Communauté « si tout transfert est soumis à de telles conditions ». Ce régime, en lui-même, « ne saurait affecter les règles du marché commun nucléaire parce que applicables à tout transfert sans distinction de provenance ou de destination » (36). Contrairement à ce que soutient la Commission, il n'impliquerait

donc pas pour sa mise en œuvre la compétence exclusive de la Communauté.

La CJCE n'est pas restée totalement imperméable à ces arguments dans la mesure où elle n'a pu les écarter qu'au prix d'une interprétation de la notion de « marché commun nucléaire » faisant appel, à titre supplétif, aux principes de la CEE. La Cour, effectivement, a reconnu, d'emblée, qu'« il est vrai que les articles 92 et suivants (du Traité Euratom) s'attachent exclusivement aux modalités techniques de l'élimination des obstacles aux échanges, de manière qu'à première vue, ce chapitre pourrait paraître assez éloigné de l'objet du projet de convention ». Une interprétation stricte des termes du Traité d'Euratom aurait donc suffi pour affirmer l'autonomie des mesures de protection physique du projet d'article 4 par rapport aux règles du marché commun nucléaire. La Cour, cependant, a entendu replacer ces dernières « dans la perspective du Traité instituant la Communauté économique européenne ». Sous cet angle, poursuit la Délibération, « ces dispositions apparaissent comme n'étant rien d'autre que l'application, à un domaine hautement spécialisé, des conceptions juridiques qui inspirent la structure du marché commun général ». Ces conceptions impliqueraient « la libération des transferts de matières nucléaires autant que des matériels et équipements spécialisés, sans que ces mouvements puissent être gênés par des entraves résultant directement ou indirectement des législations nationales de caractère fiscal, commercial ou technique ». Comme le Traité CEE, le Traité Euratom « vise à créer, dans son domaine d'application matériel, un espace économique homogène », à l'intérieur duquel la Commission et l'Agence « sont appelées à exercer leur droits exclusifs au nom de la Communauté ». Il en découle logiquement que cette gestion du marché commun nucléaire deviendrait impossible si la Communauté ne pouvait en tant que partie à la Convention décider elle-même des engagements à prendre en matière de protection physique des matières nucléaires dans toute la mesure où ses fonctions dans le domaine de l'approvisionnement et du marché nucléaire s'en trouveraient affectées » (37).

La référence faite par la Cour au Traité CEE répond, dans une certaine mesure, aux préoccupations exprimées par la Belgique dans sa requête, sous cette forme : « Dans le cas où la signature de la Convention par la Communauté s'avère nécessaire, cette nécessité est-elle basée sur le chapitre VI du Traité Euratom et/ou sur le principe de libre circulation des matières nucléaires ?... Ce principe de libre circulation des matières nucléaires, dans ce dernier cas, découle-t-il du Traité

(35) A l'appui de sa thèse sur ce point, la Commission se réfère à la jurisprudence de la Cour : Aff. 41/76 Donckerwolcke, Rec., 1976, p. 1935 ; Aff. 68/76 Commission/France, Rec., 1977, p. 528.

(36) Argumentation résumée dans la Délib., précitée, pp. 18-19.

(37) Délib., précitée, pp. 31-32, par. 15.

économique européenne ? » (38). Ces questions n'ont guère été étudiées en elles-mêmes dans les écritures échangées entre la Commission, le service juridique du Conseil et la Cour. Dans ses observations, la Commission a semblé exclure tout recours au Traité CEE en ne retenant comme base de la nécessaire participation de la Communauté à la future Convention que les chapitres VI et IX du Traité Euratom (39). Dans sa relation des arguments du service juridique du Conseil, la Cour ne relève aucune position particulière sur ce point. Il est vrai que le service juridique, notamment dans sa note interne du 10 février 1978, à laquelle la CJCE fait expresse référence, n'avait formulé d'opinion au sujet de l'usage éventuel du Traité CEE qu'à titre purement hypothétique et subsidiaire (40).

Par ailleurs, le problème des rapports pouvant exister entre le « marché commun nucléaire » (Traité Euratom) et le « marché commun général » (Traité CEE) se pose dans des termes assez complexes. Pour certains auteurs, les dispositions du chapitre IX du Traité Euratom constituent « une véritable anticipation par rapport à celles du Traité de la CEE » (41). En effet, si les deux traités poursuivent des « objectifs semblables », la CEE ne devait atteindre les siens « qu'après une période de transition assez longue » nécessaire pour opérer les profondes modifications exigées par « la réalisation d'une union douanière généralisée ». Mais, en même temps, ces auteurs doivent tenir compte de l'article 232, paragraphe 2 du Traité CEE disposant que ce dernier ne déroge pas « aux stipulations du Traité instituant la Communauté européenne de l'Energie Atomique ». Ils en déduisent alors « d'une part, que le chapitre IX du Traité Euratom constitue un régime d'exception par rapport au Traité de la CEE, et que, d'autre part, dans tous les cas non prévus par le Traité Euratom, les dispositions du Traité de la CEE s'appliquent de droit aux échanges

Euratom et/ou du Traité instituant la Communauté de biens et produits nucléaires » (42). Le P^r Cartou explique les « grandes différences » que présente la « législation » de la OEEA par rapport à celle de la CEE par le fait que « le Traité Euratom est consacré à une activité d'une nature très spéciale : la production d'énergie nucléaire, qui est étroitement contrôlée par les Etats ». Il en résulte que si « l'Euratom organise aussi entre ses membres un marché commun nucléaire... (il) est surtout caractérisé par les diverses initiatives et politiques communes prévues par le Traité » (43). Le principe du « marché commun » ne jouerait donc pas au sein d'Euratom un rôle aussi essentiel que dans la CEE. Comme l'indique l'auteur, le Traité Euratom a pour objet la « mise en commun » des industries nucléaires des Etats membres « dans certaines limites ». Or, le domaine d'Euratom « se trouve doublement limité dans son objet et dans ses assujettis » (44).

Par ailleurs, la Cour a souvent réaffirmé le principe de l'autonomie des Traités, tel qu'il est posé à l'article 232 du Traité CEE (45). Dans un arrêt du 18 mai 1962, elle estime que le Traité CEE « ne peut évidemment fournir la solution du litige en cours d'examen » relatif à l'application du Traité CECA (46). Cependant, la mise en œuvre de ce principe suppose une certaine souplesse. Dans la même décision, la Cour ne manquait pas de relever « une Communauté d'inspiration » entre les dispositions respectives des Traités CEE et CECA invoquée devant elle, permettant aux requérants de trouver « un appui indirect » pour leur thèse dans le Traité CEE. On a vu dans de tels rapprochements une amorce d'harmonisation entre les Traités. Mais cette tentative se heurte à la singularité des trois Traités fondateurs. « Le Traité CECA et le Traité CEEA appartiennent en effet à la catégorie des Traités-lois et les Communautés qu'ils instituent sont des Communautés sectorielles. Le Traité CEE se présente au contraire comme un Traité cadre instituant une Communauté à vocation économique générale. Les institutions communautaires ont pu ne pas éprouver de graves difficultés pour étendre à un Traité les dispositions plus générales d'un autre, en usant pour cela du pouvoir normatif qui leur est reconnu... Le juge ne pouvait en user de la même manière. Il a

(38) Requête du 2 juin 1978, page 4, Point 4.

(39) « La participation de la Communauté à la Convention s'avère nécessaire pour assurer le respect notamment des dispositions du Traité relatives à la libre circulation et à l'approvisionnement. Cette participation est basée essentiellement sur le chapitre VI... Ce principe (de la libre circulation) découle du chapitre IX du Traité CEEA et notamment de son article 93 (...) (Délibération précitée, p. 17).

(40) Le service juridique, dans l'hypothèse où il serait décidé de faire application des règles du Traité CEE, à titre supplétif, semblait envisager de s'appuyer sur l'article 36 de ce même Traité prévoyant des cas (notamment la sécurité) dans lesquels les Etats membres peuvent interdire ou restreindre les importations et exportations...

(41) Errera, Symon, Van Der Meulin, Vernaev, « Euratom, Analyses et Commentaires du Traité », 1958, Librairie Encyclopédique SPRL (Bruxelles), p. 169.

(42) Ibid., pp. 169-170.

(43) « Organisations européennes », Dalloz, 1971, n° 445, pp. 364-365.

(44) Ibid., n° 21, p. 19. Voir la 5^e éd. (1975), n° 79, p. 86. Toute référence au « marché commun nucléaire » y est supprimée.

(45) Cité supra.

(46) Aff. 13/60, Rec. 1962, p. 165. Autres espèces citées par Boulouis et Chevallier, op. cit., p. 11.



trouvé dans les différences entre les Traités et dans leur indépendance réciproque des obstacles à cette harmonisation « lors même qu'il en constatait l'utilité » (47).

En résumé, l'appel fait par la Cour aux principes de la CEE pour interpréter les règles du Traité Euratom concernant le « marché commun nucléaire » ne serait pas en lui-même contestable, vu la similitude des objectifs économiques et sociaux poursuivis par les Communautés et l'appréciation souple faite en pratique de leur autonomie. Ce recours ne serait illégitime et inopportun que dans la mesure où il conduirait à méconnaître la spécialité du Traité Euratom (« *lex specialis derogat generalis* »), et, notamment, les limites spécifiques qu'il pose aux compétences communautaires.

B) UNE INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DES LIMITATIONS DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

Le service juridique du Conseil n'a pas nié la possibilité de la participation de la Communauté à la Convention sur la protection physique. Il a fort bien admis qu'en matière d'approvisionnement, « la Commission aurait, en vertu de l'article 53, le pouvoir de donner des directives à l'Agence, en particulier pour la conclusion des conventions de fournitures » ; qu'« elle aurait, en outre, le pouvoir d'autoriser les exportations vers les pays tiers ». Il en résulte que « dans le cadre de ces pouvoirs de la Commission, la Communauté pourrait exécuter sur le plan interne et, dès lors, s'engager sur le plan international à empêcher le transfert des matières nucléaires lorsque les conditions de protection physique ne sont pas remplies » (48). Cependant, s'appuyant sur certaines dispositions limitatives du Traité, le service juridique du Conseil a pu affirmer que, tout en étant possible, la participation de la Communauté à la Convention n'était ni suffisante ni nécessaire. Elle n'est pas suffisante car certains transferts ou usages de matières nucléaires échappent au régime de l'approvisionnement (a). Elle n'est pas nécessaire car les Etats conservent, au titre de la sécurité publique, des pouvoirs suffisants pour exécuter la Convention (b). La Cour a rejeté ces objections.

(47) J. Boulouis et R.M. Chevallier, « Grands Arrêts », 1978, op. cit., p. 12. Dans le même sens, P.H. Teitgen, « Droit institutionnel communautaire », Les Cours de Droit, 1977-78, pp. 138-140. Egalement, P. Reuter, « Rapports des trois traités entre eux », in « Droit des Communautés européennes », Bruxelles 1969, pp. 81-87.

(48) Délibération précitée, p. 20.

a) Exclusion de certains transferts et usages du régime d'approvisionnement communautaire

Le service juridique du Conseil fit valoir que le régime d'approvisionnement géré par l'Agence ne s'applique pas, selon l'article 62, paragraphe 2, aux matières fissiles spéciales produites dans la Communauté et laissées à la disposition du producteur, soit pour ses besoins propres (alinéa b), soit pour les livrer à des entreprises de la Communauté liées à ce producteur (alinéa c). De plus, en vertu de l'article 74, des quantités limitées de matières nucléaires pourraient être exemptées du régime d'approvisionnement (notamment celles qui sont couramment utilisées pour la recherche). Enfin, l'article 75 exclut du régime d'approvisionnement les transferts et opérations liés au travail à façon. En conséquence, pour possible qu'elle soit, la participation de la Communauté à la Convention sur la protection physique ne serait pas suffisante « pour garantir l'exécution complète de l'engagement prévu » (49).

Cette démonstration fut réfutée par la Cour aux motifs que « même pour les quantités de matières fissiles échappant au monopole de l'Agence d'approvisionnement, le Traité prévoit un contrôle étroit de la Communauté qui prend, selon les circonstances, la forme d'une autorisation, d'un droit de suite ou d'un droit de récupération ». Dans ces conditions, « même là où l'Agence n'exerce pas son droit d'exclusivité, il faut donc reconnaître un intérêt actuel de la Communauté à tout ce qui affecte les matières tombant sous les définitions du Traité ». En conclusion, la Cour estime que les exceptions soulevées par le service juridique du Conseil « laissent intact le principe de la compétence exclusive attribuée à la Communauté en matière d'approvisionnement nucléaire et sa responsabilité générale pour le fonctionnement normal du marché commun nucléaire ». Si les Etats membres souscrivaient au projet d'article 4, sans la participation de la Communauté, « ils devraient (donc) interférer nécessairement dans le cadre de compétence de la Communauté et ils feraient ainsi obstacle à l'application du Traité OEEA » (50).

On observera que la Cour ne s'est pas vraiment livrée à un examen détaillé des compétences particulières de la Communauté au titre des articles 62

(49) La modification ou le retrait des règlements pris en application de l'article 74 ne changerait pas cette constatation (Délib. précitée, pp. 19-20).

(50) Ibid., pp. 33-34, Par. 17-18.

(par. 2), 74 et 75 du Traité (51). Elle n'a pas cru devoir établir non plus que ces compétences sont suffisantes en elle-même pour permettre l'exécution par la Communauté des prérogatives de l'article 4 du projet de Convention. En revanche, elle s'est efforcée de les rattacher au « principe de la compétence exclusive » de la Communauté en matière d'approvisionnement et à « sa responsabilité générale pour le fonctionnement normal du marché commun nucléaire ». On trouve donc ici une extension des conceptions générales exposées plus haut, qui conduit à relativiser, à minimiser, voire même à nier, les exemptions ou les limitations de la compétence communautaire expressément prévues par le Traité. Il y aurait, semble-t-il, une sorte de présomption d'intégration des pouvoirs se traduisant par un principe de non-interférences des Etats membres dant la sphère d'activités communautaires. Le respect de cette norme pousserait à conclure à la compétence de la Communauté dans les cas douteux ou dans les situations nouvelles afin de préserver l'intégralité et l'autonomie des prérogatives communautaires.

Il n'en demeure pas moins que dans l'hypothèse des transferts et usages de matières nucléaires échappant au régime de l'approvisionnement, la compétence communautaire présente des faiblesses et des ambiguïtés qui eurent pu amener la Cour à conclure à son inadéquation pour la mise en œuvre des mesures de restriction de l'article 4 du projet de Convention sur la protection physique. La Commission, malgré sa volonté d'écarter cette objection, n'est point parvenue à dissimuler complètement ces insuffisances juridiques. A propos de l'utilisation des matières pour les besoins propres du producteur (art. 62, par. 2 b), la Commission avançait que cette opération se situait hors du champ d'application du projet d'article 4 du fait qu'elle « ne comporte pas de transferts internationaux ». La portée de l'argument est réduite par la seconde raison invoquée à titre subsidiaire par la Commission et selon laquelle une telle utilisation est, de toute façon « subordonnée à une appréciation concrète par l'Agence des besoins propres invoqués par le producteur » (52). Il n'est pas autrement précisé comment ce mécanisme pourrait éventuellement servir d'instrument de mise en œuvre des mesures de protection physique.

(51) La Cour s'est bornée à relever que l'article 62, Par. 2, prévoit « un droit de regard de l'Agence », que l'article 74 impose « une obligation de notification à l'Agence », et que l'article 75 organise « un contrôle étroit de la Communauté »... (Délib. déjà citée, pp. 33-34, Par. 17).

(52) Délibération précitée, p. 14.

L'intervention communautaire serait-elle plus assurée sur les transferts de matières nucléaires aux « entreprises liées au producteur » (art. 62, par. 2c) ? La Commission a fait valoir qu'ils demeurent soumis au droit exclusif de l'Agence de conclure tous les contrats de fournitures sur la base de l'article 52 du Traité : « l'Agence pourrait refuser la conclusion de ces contrats en application des articles 52, dernier alinéa, et 61, s'ils sont contraires à la convention » (sur la protection physique) (53). Or, il n'est pas sûr que ces dispositions soient bien adaptées à un tel usage. Certes l'article 52 prévoit que l'Agence puisse s'opposer à tout « emploi illicite » des matières nucléaires. Mais ce même article définit lui-même cette notion lorsqu'il stipule : « Sont interdites toutes pratiques ayant pour objet d'assurer à certains utilisateurs une position privilégiée » (par. 2a). L'article 61 ne fait que reprendre la même règle lorsqu'il édicte que l'Agence doit satisfaire à toutes les commandes « sauf obstacles juridiques ou matériels s'opposant à leur exécution ». Pour reprendre l'expression utilisée par la Cour elle-même, la Communauté n'exerce par le biais de ces dispositions qu'une sorte de « droit de regard » (54) dont on peut se demander s'il pourrait se transformer en pouvoir efficace et préventif de contrôle des mesures de protection physique.

Pour les transferts de petites quantités aux fins de recherche (article 74), la Commission préconisait l'aménagement des règlements d'application pris en la matière afin de remplir les exigences de la Convention (55). La Cour, pour sa part, s'est bornée à relever l'obligation de notification à l'Agence de tels transferts (56). On constatera donc, là encore, que la compétence communautaire ne va pas de soi et qu'elle risque de présenter des lacunes.

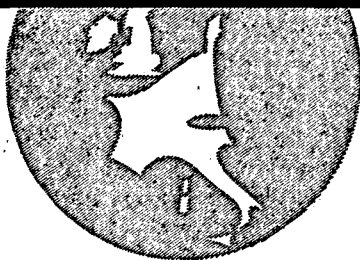
Mais, de l'aveu même de la Commission, « la situation est plus nuancée en ce qui concerne les opérations de transformation relevant de l'article 75, qui ne sont pas soumises au droit exclusif de l'Agence ». On doit alors distinguer trois hypothèses : 1) hypothèse d'un transfert vers l'extérieur de la Communauté : la Commission pourrait s'y opposer, selon l'avant-dernier alinéa de l'article 75, « si elle estime que la transformation ou la mise en forme ne peut être assurée avec efficacité et sécurité et sans perte de matière au détriment de la Communauté » ; 2) hypothèse d'un transfert de l'extérieur vers la Communauté : la libre circulation aux Etats membres n'étant pas en cause ni le régime communautaire d'approvisionnement, les Etats

(53) Ibid.

(54) Délib., p. 33, Par. 17.

(55) Délib., p. 15.

(56) Délib., p. 33, Par. 17.



membres, parties à la Convention, peuvent prendre les mesures de protection physique qui s'imposent ; 3) hypothèse de transferts entre Etats membres : la Commission a reconnu « qu'il pourrait subsister des problèmes d'application », toute intervention étatique étant réputée contraire au principe de la libre circulation. Les issues proposées paraissent assez artificielles, notamment le recours à une décision du Conseil de la Communauté sur la base de l'article 203 (57). N'est-ce pas alors reconnaître, selon les termes mêmes de cette disposition, que le Traité n'a pas « prévu les pouvoirs d'action requis » à l'effet de l'opération envisagée, en l'espèce la protection physique ? La Commission n'a-t-elle pas ressenti la faiblesse de certains de ses arguments en concluant que les opérations échappant au monopole de l'Agence en vertu des articles 74 et 75 « demeuraient, en toute hypothèse, soumises au contrôle de sécurité », anticipant ainsi sur le second volet de sa démonstration générale (58) ? Etant donné la persistance de ces interrogations, comment expliquer que la Cour ait pu s'en tenir à l'affirmation sommaire et non démontrée que l'article 75 prévoit « un contrôle étroit de la Communauté sur les matières faisant l'objet d'opérations liées au travail à façon » (59) ?

Cette volonté de réduire la portée des exceptions au champ d'application de la compétence communautaire s'est également employée à écarter l'effet de la dérogation prévue par le Traité lorsque la sécurité publique des Etats est mise en cause.

b) Restrictions possibles des compétences communautaires au titre de la « réserve générale » de sécurité publique

L'article 195 du Traité stipule : « les institutions de la Communauté, ainsi que l'Agence et les entreprises communes, doivent respecter dans l'application du présent traité, les conditions posées à l'accès aux minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales, par les réglementations nationales édictées pour des motifs d'ordre public ou de santé publique ».

Le service juridique du Conseil estime que cette disposition donne aux Etats membres les pouvoirs nécessaires et suffisants pour souscrire et assumer seuls les obligations contenues dans le projet d'article 4 de la Convention sur la protection physique

« ... les Etats membres peuvent subordonner l'accès aux matières fissiles à certaines conditions et donc l'interdire en cas de non-respect de ces conditions. Si les Etats membres devaient soumettre l'accès aux matières nucléaires à des conditions de protection physique, il découle de l'article 195 que l'Agence serait tenue de refuser la conclusion des contrats de fournitures ou des fournitures déjà contractées au cas où ces conditions ne seraient pas remplies. De même, la compétence de la Commission d'autoriser des exportations vers des pays tiers devrait également s'exercer dans le respect de ces conditions » (60).

La Cour a écarté une telle application de l'article 195 comme contraire à la finalité de cette règle qui, à son avis, ne saurait avoir une portée aussi large : « ... cette disposition n'est pas destinée à régler un problème de compétence dans les relations entre la Communauté et les Etats membres ». Ayant pour objet d'imposer à la Communauté « l'obligation de respecter les prescriptions mises en vigueur par les Etats membres, sur leur territoire national, pour des motifs d'ordre public ou de santé publique », l'article 195 en tant que tel « n'a donc pas pour effet de limiter le droit et l'obligation, pour la Communauté, de prendre des dispositions destinées à garantir la sécurité des matières et installations dont elle assume elle-même la responsabilité, ni la possibilité, pour elle, de contracter des engagements internationaux ayant le même objet » (61).

Il faut, là encore, rechercher les motifs de cette interprétation restrictive dans les observations de la Commission. Elle avance à cet effet que l'article 195 est une « disposition d'exception » ; qu'en matière d'énergie nucléaire « l'ordre public et la protection de la santé sont, d'une manière ou d'une autre, toujours en cause » ; que le Traité contient déjà « une réglementation détaillée des domaines relevant de la protection de la santé et du contrôle de sécurité » (62). Autrement dit, une lecture correcte de l'article 195 portant réserve générale de sécurité publique suppose que cette disposition ne soit pas dissociée de celles du Traité (chapitre VII) qui organisent sur le plan communautaire le « contrôle de sécurité ». Mais, s'agissant des mesures de protection physique prévues par la future Convention, tout le problème reste de déterminer si elles peuvent être englobées juridiquement dans ce régime communautaire du « contrôle de sécurité » (63).

(60) Résumé de la position du service juridique du Conseil, in Requête de la Belgique, précitée, p. 3, Par. 4

(61) Délib., déjà citée, p. 33, Par. 17.

(62) Délib., p. 11.

(63) Ce point sera examiné infra.

(57) Délib., p. 15.

(58) Le problème du contrôle de sécurité sera examiné infra, Paragraphe 2, A.

(59) Délib., p. 34, Par. 17.

Cependant, les vraies motivations de la Commission apparaissent plus loin. « Il est dès lors inconcevable, peut-on lire dans ses observations, que l'article 195 puisse s'interpréter comme confiant à chaque Etat membre le pouvoir de limiter unilatéralement et de façon largement discrétionnaire la portée des compétences communautaires (qui) font partie d'un régime juridique fortement intégré et essentiellement cohérent ». Dans une autre version de la même opinion, la Commission parle de compétences « qui procéderaient d'un ordre public supérieur, défini au niveau communautaire, dans le Traité lui-même et dans les actes pris pour son exécution » (64).

On ne peut partager de telles craintes si l'on considère l'article 195 restitué dans son contexte. On observera, en premier lieu qu'il se situe dans le Titre V du Traité intitulé « Dispositions générales ». Dans ce cadre, il constitue en quelque sorte le pendant de l'article 192 qui fixe les obligations générales des Etats membres au regard du Traité et de son application (65). Il est, par conséquent, impossible de dissocier ces deux dispositions : les Etats membres ne peuvent prendre des règlements nationaux pour des motifs d'ordre public ou de santé publique que dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec leurs obligations au regard du Traité. La « réserve générale » de l'article 195 ne fonctionne donc pas sans « garde-fou ». Il ne faudrait donc pas que les abus éventuels auxquels elle pourrait donner lieu viennent justifier la suppression de l'usage légitime que les Etats membres sont en droit d'en faire. En second lieu, une telle disposition n'est pas isolée dans le système juridique des Communautés européennes : avec une formulation différente, elle procède de la même inspiration que l'article 36 du Traité CEE (66). La conception qui est à la base de ces dérogations a été exprimée en ces termes : « la libéralisation des échanges voulue par le traité n'implique pas renonciation, de la part des Etats membres, à toute

possibilité de réglementer le commerce intracommunautaire. La nécessité de leur permettre de maintenir en vigueur certaines restrictions, lorsque celles-ci se justifient par des considérations qui ne sont pas en opposition avec les buts du Traité, est reconnue par plusieurs dispositions... Ces considérations se rattachent, de manière générale, à la notion de pouvoir de police, au sens large du terme. Aussi longtemps que le caractère limité de l'intégration réalisée ne permettra pas d'attribuer ces pouvoirs aux institutions communautaires, il est naturel qu'ils continuent à être exercé par les Etats membres » (67).

Ces considérations rejoignent celles qui précèdent, relatives au degré d'intégration du régime d'Euratom. Elles suffisent à écarter la conclusion de la Commission affirmant que l'article 195 « ne saurait fonder la compétence d'un Etat membre à souscrire à des engagements internationaux » dans le domaine de la protection physique (68). Comme on l'a vu, la Cour n'a pas cautionné une telle assertion, se bornant à établir que l'article 195 ne limitait pas, pour la Communauté, « la possibilité de contracter des engagements internationaux ayant le même objet » (69). Ce disant, la juridiction communautaire n'a pas exactement répondu à l'argumentation du service juridique du Conseil qui remettait en cause la « nécessité » de la participation de l'Euratom à la future convention, et non, simplement, sa « possibilité ». La délibération, sur ce terrain, n'a donc pas dissipé les incertitudes.

La position de la Cour en faveur d'une extension des compétences communautaires n'est pas nouvelle. Elle s'est, déjà, exprimée dans son arrêt du 31 mars 1971 (AETR) (70) et dans son avis 1-76 (71). Elle semble franchir ici un pas supplémentaire en confondant, s'agissant du Traité Euratom, compétence virtuelle et compétence exclusive. Les Communautés ne disposant que de compétences d'attribution définies par les limitations de souveraineté consenties par les Etats dans les domaines relevant de la spécialité de chacun des traités, une appréciation analytique et formelle de ces compétences semblait devoir s'imposer normalement au juge. Or, « la jurisprudence n'a pas cessé d'exercer une pression inspirée par les exigences de la notion de marché commun avec ce qu'elle implique de soli-

(64) Délib., déjà citée, p. 12.

(65) « Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité ».

(66) « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, etc... Toutefois ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres ».

(67) Megret, Louis, Vignes et Waelbroeck, « Le droit de la communauté économique européenne », vol. 1, pp. 114-115.

(68) Délibération, p. 12.

(69) Délibération, p. 33, par. 17.

(70) Aff. 22/70, Rec. 1971, p. 263 ; « Grands Arrêts », op. cit., p. 230.

(71) Avis 1/76, Rev. 1977, p. 741.



darité, d'unité et d'efficacité. Cette pression s'est exercée dans une double direction, tant à l'égard des compétences communautaires auxquelles elle s'est efforcée de donner un fondement cohérent qui en impliquait une conception extensive, qu'à l'égard des compétences étatiques dont elle a, par corollaire, modifié à certains égards, la nature et le champ » (72). Mais, s'agissant d'Euratom, la Cour a dû développer une argumentation complémentaire appelée tant par l'existence de régimes spéciaux au domaine nucléaire que par le caractère lacunaire de sa démonstration principale.

Paragraphe 2

Argumentation complémentaire : la nécessité de la participation d'Euratom à la Convention sur la protection physique, au titre du contrôle de sécurité et du régime de propriété

La requête du Gouvernement belge demandait, subsidiairement, si la signature de la convention par la Communauté « doit être limitée à l'article 4 » (73). La Commission, estimant que les articles 3, par. 3 et 5, « imposent aux parties contractantes une obligation de caractère général de coopération et d'information en matière de perte ou mauvais usage des matières nucléaires », a affirmé qu'Euratom « doit avoir la possibilité de souscrire, à côté des Etats membres, à l'obligation découlant de ces articles ». Cette compétence proviendrait des chapitres VII et VIII du Traité : « il est évident, que la Communauté, qui dispose de son propre contrôle de sécurité et qui est en mesure de suivre à tout moment ces matières, doit au premier chef être associée à la mise en œuvre de ce système. Par ailleurs, s'agissant de matières qui sont la propriété de la Communauté, toute discussion portant sur une perte ou un mauvais usage de celle-ci, concerne nécessairement la Communauté » (74).

Dans son analyse du contrôle de sécurité et du régime de propriété, la Cour, usant peu ou prou de ces arguments, s'est efforcée d'intégrer dans la

compétence communautaire l'exécution des mesures prévues aussi bien à l'article 4, qu'aux articles 3 (par. 3) et 5 du projet, ci-dessus évoqués. Cette démonstration ne repose pas sur une confrontation rigoureuse des règles en cause, mais procède plutôt d'une « impression d'ensemble » émanant du régime communautaire et de ses potentialités implicites. Il en résulte logiquement un élargissement de la notion de « contrôle de sécurité » (A) et une conception inédite de la portée du régime de propriété (B).

A) UN ÉLARGISSEMENT DE LA NOTION DE « CONTRÔLE DE SÉCURITÉ »

Le « contrôle de sécurité » fait l'objet du chapitre VII du titre II du Traité Euratom. Peut-on rattacher aux pouvoirs reconnus à la Commission dans ce domaine les mesures de protection physique prévues à la Convention en cours de négociation par les Etats membres, et singulièrement son article 4 ? La réponse à cette question dépend de la conception que l'on peut se faire de ce « contrôle de sécurité ». Or les termes du Traité semblent autoriser deux interprétations. Selon une interprétation stricte, défendue par le service juridique du Conseil, les compétences communautaires se limiteraient à un « contrôle de conformité de l'usage des matières nucléaires par leur utilisateur (a). Selon une interprétation extensive opérée par la Cour et par la Commission, la Communauté exercerait un « contrôle central » sur l'usage des matières nucléaires englobant la surveillance de l'application des mesures de protection physique (b).

a) Thèse du « contrôle de conformité »

Elle découle de la simple lecture des dispositions du chapitre VII. L'article 77 définit en ces termes ce contrôle :

« Dans les conditions prévues au présent chapitre, la Commission doit s'assurer sur les territoires des Etats membres :

a) Que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ne soient pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner.

b) Que soient respectées les dispositions relatives à l'approvisionnement et tout engagement particulier relatif au contrôle souscrit par la Communauté dans un accord conclu avec un Etat tiers ou une organisation internationale ». Ce contrôle s'opère ainsi sur la base des déclarations faites à la Commission par les utilisateurs (article 78) et suppose une comptabilité des matières nucléaires concernées (article 79). La Commission reçoit le pouvoir

(72) J. Boulouis et R.M. Chevallier, op. cit., p. 240.

(73) Requête précitée, p. 4, Point 3.

(74) Délibération, p. 16.

de mettre en dépôt les matières non utilisées (art. 80) et de dépêcher des inspecteurs sur le territoire des Etats membres (art. 81). Elle dispose du pouvoir de sanction à l'égard des personnes et entreprises en infraction (art. 83). Mais ce contrôle ne s'étend pas « aux matières destinées aux besoins de la défense » en cours de façonnage ou stockées dans un établissement militaire (art. 84). L'adaptation de ces modalités d'application à des circonstances nouvelles relève d'une décision du Conseil prise à l'unanimité (art. 85).

Pour le service juridique du Conseil, le Contrôle de sécurité ainsi organisé à l'échelon communautaire n'a pas « pour objet la protection physique » et ne saurait donc être affecté par le projet de Convention. En effet, il se présente comme « un pur contrôle de conformité » : « il s'agirait de contrôler la conformité de l'usage effectif des matières nucléaires par rapport à la déclaration de destination de l'utilisateur. Ce contrôle de conformité aurait pour objet d'éviter que les utilisateurs de matières fissiles ne les détournent à d'autres fins que les fins indiquées, la protection physique, prévue par le projet de convention, par contre, tendrait à éviter une action extérieure, de la part d'un non-utilisateur » (75).

Dans cette conception, l'article 77 a) indiquerait l'objet du contrôle, alors que les buts en vue desquels celui-ci est exercé figureraient à la lettre b) du même article. Ainsi, l'étendue et la rigueur du contrôle sont déterminées en fonction de la poursuite de deux objectifs : le respect des règles de l'approvisionnement ; le respect de tout engagement particulier relatif au contrôle. Dans le premier cas, la Commission aurait à s'assurer de la réalisation des usages pacifiques ou militaires selon la destination déclarée par l'utilisateur, aussi bien que de la réalisation des différents usages pacifiques indiqués dans la déclaration : en effet l'Agence ne pourrait remplir sa fonction en matière d'approvisionnement sans un contrôle de l'utilisation effective des matières ayant fait l'objet d'une déclaration. Dans le second cas, les engagements effectivement souscrits par la Communauté ne distinguant que les usages pacifiques des usages militaires, il en résulterait que la Commission ne pourrait pas contrôler en fonction des différentes utilisations pacifiques. Il ressort de cette interprétation que le « contrôle de sécurité » ne peut être exercé qu'en vue de réaliser l'un ou l'autre des objectifs assignés par l'article 77 b), et, plus précisément, que, dans l'hypothèse d'un contrat de fourniture comportant une clause restreignant l'usage des matières fournies, l'Agence ne pourrait opérer de discriminations entre utilisateurs qu'au titre seu-

lement du respect des règles d'approvisionnement (en vertu de l'article 52, par. 2, par exemple). Ainsi, toute restriction fondée sur la protection physique serait inapplicable par ce biais.

Les auteurs s'en tiennent généralement à cette qualification de « contrôle de conformité ». Le système de sécurité d'Euratom serait ainsi différent de celui mis en place au sein de l'Agence internationale de l'Energie atomique qui vise à s'assurer que les matières obtenues par son truchement soient utilisées à des fins exclusivement pacifiques. Il s'agirait là d'un « contrôle de finalité » (76). Cependant, comme on l'a vu, l'Agence d'Euratom peut être amenée à contrôler l'affectation de fournitures à un usage exclusivement pacifique, lorsque ces dernières proviennent d'un fournisseur extérieur à la Communauté qui aura posé une telle condition à la livraison : « en vérifiant que les matières sont bien utilisées dans le but déclaré, le contrôle d'Euratom s'assurera par là-même que les conditions posées par le fournisseur sont respectées. Le contrôle de conformité devient donc automatiquement, dans ce cas, un contrôle de finalité » (77). L'étendue du contrôle exercé par Euratom ne dépasse pas ce cadre. « Vouloir aller plus loin (...) n'est pas du ressort d'un traité comme celui-ci, qui n'a pas pour objet de restreindre la souveraineté des Etats membres en ce qui concerne leur défense nationale » (78). La Commission et la Cour, pourtant, ont estimé ne pas devoir s'en tenir à des limites aussi étroites.

b) Thèse du « contrôle central »

La CJCE, dans sa délibération du 14 novembre 1978, n'a pas dissimulé l'existence d'« une indéniable incertitude sur la portée du « contrôle de sécurité » institué par le Traité ». Pour autant, il ne lui paraît pas possible de se rallier à la thèse du « contrôle de conformité », car « il est permis de se demander si cette conception fait pleinement droit au langage et aux visées du Traité ». Certes, la Cour ne nie pas que les dangers auxquels la protection physique doit correspondre étaient « moins conscients » aux négociateurs du Traité Euratom. Elle admet aussi que le dispositif de contrôle communautaire « ne serait pas en mesure de faire pleinement face aux nouvelles responsabilités définies par la Convention ». Mais, à ses yeux, « ces considérations ne justifient pas l'interprétation minimaliste du contrôle de sécurité qui

(76) Errera et autres, op. cit., p. 151.

(77) Ibid., p. 152. Voir aussi : J. Gijssels, « L'accord entre Euratom et l'AIEA... », AFDI, 1972, pp. 843-845.

(78) Errera, op. cit., p. 161.

(75) Délib., précitée, pp. 18-19.



s'exprime dans la thèse de contrôle de « conformité » ou de « finalité » » (79).

Pour étayer son point de vue, la Cour s'est efforcée d'élargir les bases juridiques de contrôle exercé par la Commission, de façon à échapper à la terminologie restrictive du chapitre VII. Elle cite, à cet effet, le préambule du Traité dans lequel les Parties se sont engagées à « établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations. Elle fait observer que l'article 2 e) « donne mission à la Communauté de garantir par des contrôles appropriés que les matières nucléaires « ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées », sans établir de distinction en ce qui concerne la nature de tels détournements et les conditions dans lesquelles ils pourraient intervenir ». Elle affirme, donc, que le terme de « contrôle de sécurité » utilisé au chapitre VII « a une portée plus large que la simple substitution, à la destination déclarée par l'utilisateur de matières nucléaires, d'une destination différente » : « Ce que le Traité a ici en vue, décide la Cour, c'est tout détournement de matières nucléaires impliquant un risque de « sécurité », c'est-à-dire le risque d'une atteinte aux intérêts vitaux des populations et des Etats ». A partir de cette interprétation, la conclusion s'impose d'elle-même : « ...la notion du « contrôle de sécurité », selon le Traité, est suffisamment compréhensive pour englober des mesures de protection physique » (80).

Cependant, la Cour, à titre subsidiaire, a tenu à justifier sa position même dans le cadre de la thèse restrictive soutenue par le service juridique du Conseil. En admettant que le « contrôle de sécurité », « tel qu'il est concrètement aménagé par le chapitre VII du Traité, ne porte pas plus loin qu'un contrôle sur la destination des matières nucléaires », il existerait toujours « une aire d'interférence » entre la Convention et le Traité. L'exemple qui est alors cité par la Cour est l'article 3 de la Convention : celui-ci porte sur les mesures préventives (81). La Cour met cette disposition en parallèle avec les normes de la Communauté et plus précisément le Règlement de la Commission du 19 octobre 1976 (82) qui impliquent qu'Euratom doit pouvoir exercer « un contrôle central sur l'usage qui est fait des matières nucléaires relevant de sa responsabilité ». Par ailleurs, aux termes de l'article 77 lettre b, la

Communauté doit offrir aux tiers les garanties découlant des accords souscrits avec des Etats ou organisations internationales. Il résulte de ces règles la nécessité pour la CEEA de participer à la future Convention sous peine de faillir à sa mission. « L'exercice de ces compétences serait entravé, conclut la Cour, et cette responsabilité serait méconnue si les Etats membres s'obligeaient, sans le concours de la Communauté, à prendre, aux fins de la Convention, un ensemble de mesures de prévention indéterminé et étendu, susceptibles d'inclure aussi des mesures de contrôle sur les utilisateurs de matières fissiles relevant de l'autorité de la Communauté » (83).

Cette démonstration, pour être très dynamique, n'est pas exempte de faiblesses. D'abord, comment expliquer qu'après avoir reconnu que les objectifs de protection physique n'étaient pas présents à l'esprit des négociateurs du Traité, la Cour ait cherché dans les dispositions d'ordre général de ce dernier l'indice d'une conception élargie du « contrôle de sécurité » englobant justement les exigences de protection physique ? En second lieu, on s'interroge sur la portée de cette conception élargie, puisque la Cour a éprouvé le besoin de la conforter en faisant appel, subsidiairement, à une argumentation fondée sur la thèse restrictive du « contrôle de conformité ». Son contenu n'est guère convaincant, d'ailleurs, la Cour mettant seulement en parallèle l'article 3 du projet et un Règlement de la Commission, alors que, principalement, il s'agissait de savoir si les mesures prévues à l'article 4 de la future Convention relèvent ou non de l'application du système de contrôle organisé par le chapitre VII du Traité Euratom (84).

Par ailleurs, pour la Cour, le refus de faire participer la Communauté à la Convention sur la protection physique aurait pour inconvénient principal, outre les entraves supposées au fonctionnement du contrôle de sécurité tel qu'il existe, « de compromettre le développement ultérieur de ce système, en vue de lui donner la pleine dimension de ce qui est impliqué par la notion même de contrôle de « sécurité » (85). C'est sur ce terrain du développement jugé souhaitable des compétences d'Euratom que la décision de la Cour rencontre les préoccupations « politiques » de la Commission. « Il ne

(79) Délib., pp. 34-35, par. 19-20.

(80) Ibid., par. 21.

(81) L'art. 3 engage les Parties à prendre toutes mesures nécessaires pour prévenir la perte, le vol, le mauvais usage ou la détérioration des matières nucléaires (Délib., p. 27).

(82) Règlement n° 3227/76, JOCE, L 363.

(83) Délib., p. 36, par. 22.

(84) Selon le service juridique du Conseil, par son règlement, la Commission « peut adopter des dispositions précisant les modalités du contrôle proprement dit pour autant que ces dispositions ne modifient en rien la portée du chapitre VII du traité » (Doc. R/422 f/76 (Jur 17) (ATO 17 uh) du 16 février 1976). La Cour a retenu, on l'a vu, une interprétation bien plus large de la portée du règlement.

(85) Délib., p. 36, par. 23.

serait pas exact, selon celle-ci, que les compétences de l'Agence, dans l'exercice de son droit exclusif de conclure des contrats de fournitures, ne concernent que les aspects économiques et commerciaux, les aspects dits « politiques » étant réservés à l'appréciation des Etats membres : l'article 52 du Traité subordonnerait l'action de l'Agence au respect des exigences des fournisseurs extérieurs ; ceux-ci imposeraient, pour des raisons tenant notamment au caractère stratégique des matières en cause, des conditions d'ordre politique, concernant notamment la sécurité des matières et la protection physique. Sans être en mesure, moyennant l'action de l'Agence, d'assurer le respect de telles exigences, la Communauté ne serait donc pas à même de remplir la mission qui lui est confiée... de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs communautaires » (86). Comme on l'a vu plus haut (87), tous les Etats membres ne sont pas également prêts à admettre, dans un domaine relevant de leur souveraineté politique, un développement aussi net des compétences d'une Communauté dont la spécialité économique devrait, surtout en matière d'énergie nucléaire, être appréciée dans des termes plus restrictifs. Les arguments tirés du régime de la propriété des matières fissiles ne semblent pas devoir modifier cette dernière observation.

B) UNE CONCEPTION INÉDITE DE LA PORTÉE DU RÉGIME DE PROPRIÉTÉ

Les incidences du régime de propriété institué par le Traité (article 2 f et chapitre VIII) ne firent pas l'objet d'une analyse poussée au stade des échanges entre la Commission et le Conseil. Celui-ci les ignora généralement, celle-là ne les invoqua qu'à titre subsidiaire comme élément d'un « ensemble cohérent » de compétences exercé par la Communauté (88). Malgré le peu d'intérêt manifesté par les « plaideurs », si l'on peut dire, pour cet aspect de la situation, la Cour a tenu à prendre position à ce propos, estimant « que le régime de propriété a une pertinence directe aux problèmes soulevés par la Convention projetée » (89). Pour la Cour, ce régime signifie que « quelle que soit l'affectation des matières nucléaires, la Communauté reste le titulaire unique des prérogatives qui font le contenu essentiel du droit de propriété », soit « le droit de disposer des matières fissiles spéciales ». Alors que

le droit d'utilisation économique a été dispersé, parmi une multiplicité de possesseurs, le droit de propriété a été concentré par le Traité entre les mains d'un pouvoir public commun », la Communauté, seule chargée « d'assurer que soient sauvegardées, dans la gestion des matières nucléaires, les besoins généraux de la collectivité » (90).

La Cour tire de cette conception des conséquences maximales et inédites : la CEEA tiendrait de son titre de propriété ce qu'on ne peut éviter d'appeler des « pouvoirs implicites » lui permettant de faire face aux situations nouvelles : « lorsque se manifeste un besoin nouveau, d'intérêt général, il appartient en première ligne au propriétaire des matières nucléaires d'y répondre... L'attribution de la propriété des matières fissiles à la Communauté, par l'article 86, a, entre autres, pour fonction d'éviter qu'un vide juridique puisse se créer en présence de tels besoins ». Euratom aurait donc « en vertu de son droit de propriété, la compétence de parer à l'imprévu dans un esprit de cohérence ». La Convention sur la protection physique se proposant de pallier de nouveaux dangers, « la Communauté est concernée en tant que propriétaire des matières qu'il s'agit de protéger ». Il en résulte, pour la CEEA, « une position forte » et un « titre solide » pour participer à l'adite Convention (91).

Cette conclusion paraît surprenante à un double titre. On observera, en premier lieu, que le Traité Euratom ne confère à la Communauté qu'un droit de propriété limité et d'un type très particulier dans la mesure où il se trouve vidé de tout contenu économique et patrimonial : en effet, si l'article 86 proclame : « Les matières fissiles spéciales sont la propriété de la Communauté », l'article 87 affirme : « Les Etats membres, personnes ou entreprises ont, sur les matières fissiles spéciales entrées régulièrement en leur possession, le droit d'utilisation et de consommation le plus étendu, sous la réserve des obligations résultant pour eux des dispositions du présent Traité ». L'analyse d'un tel droit de propriété n'est pas facile. « Il y a là une sorte d'hybride, a écrit le Doyen Vedel, entre le prêt de consommation et le prêt à usage puisque, comme dans le prêt de consommation, l'utilisateur a l'« abus » de la chose mais que, comme dans le prêt à usage, il n'en devient pas propriétaire ». Cette institution originale évoque pour l'auteur « certains aspects du « commodat » du droit romain » (92). Outre cette « capitis diminutio », on relèvera que le droit de propriété d'Euratom a une portée plus étroite que

(86) Délib., p. 13, (arguments de la Commission) ;

(87) Supra, Introduction, B.

(88) Délibération, p. 14.

(89) Délib., p. 37, par. 24.

(90) Ibid., p. 38, par. 27.

(91) Ibid., pp. 38-39, par. 28-29.

(92) « Le régime de propriété dans le traité d'Euratom », AFDI 1957, p. 592.



les mesures de protection physique envisagées dans la Convention qui concernent, outre les matières fissiles spéciales, des matières et installations qui sont la propriété des Etats membres (93). Les auteurs, en présence d'aussi importantes limites, n'hésitent pas à qualifier ce droit de propriété de « nominal » ou de « fictif ». Il ne se matérialise qu'à travers une « comptabilité » des matières fissiles spéciales normalement soumises au contrôle de sécurité et joue ainsi le rôle d'une garantie supplémentaire contre les abus. Mais on peut se rendre compte que « dans chaque cas, le résultat final de ces opérations comptables est le même que si tout transfert de matières s'accompagnait d'un transfert de propriété avec paiement de la valeur correspondante » (94). De même, « les risques sont à la charge ou au profit des détenteurs » (95).

En second lieu, si l'on fait abstraction des amputations ci-dessus analysées, il demeure tout de même difficile de considérer le droit de propriété d'Euratom comme source d'une « compétence de parer à l'imprévu dans un esprit de cohérence » au profit de la Communauté, ainsi que la Cour le qualifie (96). Certes, le P^r Vedel a admis que « grâce aux dispositions du chapitre VII, tout « vacuum juris » dans le domaine des matières fissiles spéciales doit être comblé dans le sens des droits de la Communauté ». Mais l'auteur limite lui-même cette fonction supplétive dans un cadre juridique précis : « L'appel à la notion de propriété pour définir le statut des matières fissiles spéciales au regard de la Communauté conduit à attribuer à la Communauté les prérogatives juridiques du propriétaire qui ne lui sont pas expressément déniées par le Traité et à combler ainsi les lacunes éventuelles » (97). Or, comme le service juridique du Conseil l'a indiqué à l'audience, « si tout propriétaire a intérêt à la prévention et à la répression du vol, il n'y a pas pour autant nécessairement compétence pour légiférer en la matière » (98). Les

pouvoirs de police qui sont en cause ici relèvent effectivement du droit de souveraineté et non du droit de propriété dans les systèmes juridiques évolués (99). Or, il apparaît bien malaisé de démontrer que les Etats membres aient consenti dans ce domaine davantage que les transferts très limités de compétences effectués au titre du « contrôle de sécurité » (chapitre VII). La réserve de sécurité publique de l'article 195 suggère bien, en revanche, qu'il appartient aux Etats, « en première ligne », selon l'expression même de la Cour, « d'éviter qu'un vide juridique puisse se créer en présence de tels besoins nouveaux ». Ces considérations interdisent, à notre sens, d'apercevoir l'existence de compétences implicites de la Communauté sur la base d'un fondement aussi fragmentaire et fragile que le régime de propriété d'Euratom aux fins de la protection physique (100).

Conclusion

A travers l'examen détaillé des arguments développés par la délibération concernant les différents régimes d'Euratom affectés éventuellement par les dispositions de la Convention sur la protection physique, se sont dessinés progressivement les contours d'une conception d'ensemble sous-tendant les solutions adoptées et les conclusions retenues. Il apparaît clairement que les problèmes de protection physique ont fourni l'occasion à la Commission, puis à la Cour d'un développement prétorien du droit communautaire, dans un domaine où les contraintes politiques l'avaient jusque-là contrarié et retardé, l'énergie nucléaire. Le contexte des relations internationales de la Communauté, et, notamment, la coopération avec l'AIEA, a rendu opportun un dépassement des compétences étroites définies par le Traité Euratom, en dehors du cadre strict du régime de l'approvisionnement où elles étaient, pour l'essentiel, confinées. La traduction juridique de cette opportunité s'effectue en termes de nouvelle répartition des compétences entre la

(93) Ou qui relèvent du régime de propriété fixé par la législation des Etats membres, selon l'article 91 du Traité Euratom. La Cour a reconnu elle-même que la Convention concernerait « la protection physique non seulement des matières fissiles, mais encore des installations nucléaires qu'il s'agit de défendre contre le sabotage » (Délib., p. 39, n° 30). Sont exclues aussi du régime de propriété, et non de la protection physique, les matières à réexporter (Article 75).

(94) Errera et autres, op. cit., pp. 163-168, passim.

(95) N. Catalano, op. cit., pp. 610-612.

(96) Délib., p. 38, par. 28.

(97) Loc. cit., pp. 595-596.

(98) Délib., p. 22.

(99) Ce point est éclairé par cette réflexion de M. Vedel : « Peut-être les prérogatives de la Communauté eussent-elles été mieux traduites par une résurrection de la notion du « domaine éminent » telle qu'elle était conçue en France à la fin de l'Ancien Régime » (loc. cit., p. 596).

(100) La Cour a produit une jurisprudence abondante en matière de « pouvoirs implicites », cette notion de droit international lui permettant le plus souvent d'élargir considérablement le champ des compétences communautaires en fonction de l'objet ou de l'« effet utile » des traités (Voir Boulouis et Chevallier, op. cit., pp. 240-241).

Communauté et les Etats membres (A). Mais son caractère quelque peu forcé et, par endroits, contestable, n'a pas contribué, du moins en France, à accréditer Euratom d'un surcroît de crédibilité, et, pourrait être à l'origine d'une remise en cause globale du Traité lui-même (B).

A) LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Le Gouvernement belge demandait, dans sa requête : « Quelles seraient les conséquences pratiques de la signature de la Convention en cause par la Communauté en ce qui concerne : a) l'exécution des mesures de protection physique ; b) la vérification de l'application par les Etats membres des niveaux de protection physique déterminés » ? (101).

La Commission a proposé la répartition suivante : « a) l'exécution des mesures de protection physique (dans leur acception matérielle) relèvera, en toute hypothèse, des Etats membres, la Communauté n'étant pas dotée d'un mécanisme à cet effet et sa participation à la Convention, dans les limites précisées ci-dessus, ne l'obligeant nullement à prendre de telles mesures ; b) dans les circonstances présentes, l'Agence d'approvisionnement, dans l'exercice de son monopole, refuserait de conclure des contrats portant sur des transferts de matières nucléaires ne répondant pas aux conditions prévues à l'article 4 de la Convention. Il en résulterait que tout transfert opéré en méconnaissance de ce refus serait illégal et devrait être sanctionné par les Etats membres, en application aussi bien de l'article 192 que de l'article 145 du Traité. A cette fin, le contrôle de sécurité procéderait aux vérifications appropriées » (102).

Pour le service juridique du Conseil, l'article 4 de la Convention « peut être exécuté en soumettant tout transfert à des conditions de protection physique ; les Etats membres peuvent, à cet effet, édicter des réglementations nationales qui obligeraient l'Agence à refuser la conclusion de contrats de fournitures et la Commission à refuser l'autorisation d'exporter vers des pays tiers, si ces conditions ne sont pas remplies ; la Communauté peut, par des directives de la Commission à l'Agence, refuser la conclusion de contrats de fourniture et, par le refus d'autorisation d'exporter vers des pays tiers, empêcher les transferts de matières fissiles vers des pays tiers, si des conditions adéquates de protection physique ne sont pas remplies, sous

réserve toutefois des transferts visés aux articles 74 et 75 du Traité » (103).

La Cour, quant à elle, constate que les mesures de protection physique envisagées « concernent en partie la sphère de compétence des Etats membres et en partie celle de la Communauté ». Elle admet naturellement que la répression pénale et l'extradition relèvent de toute évidence de la compétence exclusive des Etats. Mais s'agissant du « centre de gravité du projet », à savoir « les mesures de prévention et l'organisation d'une protection physique effective », elle affirme l'existence d'« une imbrication étroite entre les compétences de la Communauté et celle des Etats membres » (104).

Plus fondamentalement, la Cour souligne que « le régime de protection physique organisé par la Convention projetée ne pourra fonctionner de manière efficace, dans l'aire d'application du droit communautaire, qu'à la condition que la Communauté elle-même soit tenue de l'observer dans ses activités. Or, dans toute la mesure où, en vertu du Traité CEEA, des compétences et des pouvoirs ont été attribués à la Communauté, il n'appartient plus aux Etats membres, qu'ils agissent à titre individuel ou collectif, d'imposer à celle-ci des obligations qui conditionnent l'exercice de prérogatives qui sont désormais les siennes et qui ne relèvent plus dès lors de la sphère des souverainetés nationales » (105). Cette motivation est décisive dans la mesure où elle donne la clé de toute la position de la Cour, du point de vue juridique. Ce que la juridiction de Luxembourg veut éviter c'est que, à l'occasion de la mise en œuvre des mesures de protection physique, la Communauté, et plus spécifiquement ses organes, la Commission et l'Agence, puissent être considérées comme les instruments d'exécution de décisions prises par les Etats membres agissant hors du système juridique communautaire, conséquence qui découlerait de la solution pratique avancée ci-dessus par le service juridique du Conseil. C'est donc le refus de voir la Communauté réduite à la dimension d'un mécanisme de coopération, même dans un domaine qui initialement reste étranger aux dispositions du Traité. Par la participation rendue nécessaire de la Communauté à la Convention future, ce domaine se trouvera « intégré » le plain pied, au moins partiellement, dans le système communautaire, et l'intervention des institutions intégrées s'en trouvera alors pleinement légitimée. Sauvegarder « la capacité d'action autonome » d'Euratom a donc

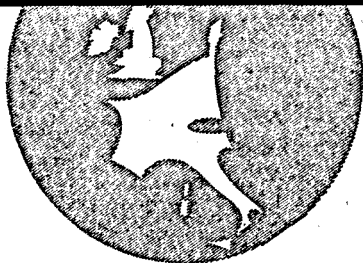
(101) Requête précitée, p. 4, Point 5.

(102) Délib., pp. 17-18.

(103) Ibid., p. 21.

(104) Ibid., p. 40.

(105) Ibid., p. 41, par. 32.



guidé la conduite de la Cour, sur la base des articles 101 et 192 du Traité (106).

Ce principe posé, la Cour a répugné à opérer une répartition rigide des compétences entre la Communauté et les Etats membres. En effet, « celle-ci est susceptible d'évoluer au cours du temps ». Aux autres parties contractantes, non membres d'Euratom, il suffira d'affirmer « que la matière donne lieu à un partage des compétences à l'intérieur de la Communauté, étant entendu que la nature exacte de ce partage est une question interne dans laquelle les Etats tiers n'ont pas à intervenir » (107). Outre la volonté de ne pas lier les mains de la Communauté et de préserver toutes les potentialités d'action future, cette affirmation consacre la pleine autonomie d'Euratom dans l'ordre international. Le texte de la Cour demande d'ailleurs expressément que soit appliquée à la Communauté l'idée contenue dans le document de l'AIEA dont il est fait référence à l'article 3 du projet : « ce passage du document, commente la Cour, tout en reconnaissant les répartitions de compétences à l'intérieur de certains Etats parties, en ce qui concerne les responsabilités découlant de la Convention, place l'accent sur la coordination des mesures de protection dans leur ensemble. Cette conception se transpose aisément au cas d'un organisme tel que la Communauté » (108). Comme il serait peut-être excessif de conclure que la Cour assimile Euratom à un Etat unitaire, il résulte de cette assertion qu'à tout le moins elle considère la Communauté comme une construction de type fédéral...

En vue de l'exécution pratique de la Convention, la Cour s'est bornée à l'énoncé des principes gouvernant, à son avis, la répartition des compétences à l'intérieur d'Euratom. Les fonctions de la Communauté se rattacheront essentiellement au régime d'approvisionnement, à la gestion du marché commun nucléaire, à la mise en œuvre du dispositif de sécurité, à la gestion du droit de propriété. Les mesures d'exécution requises trouveront une « base adéquate » aussi bien dans le Traité que dans la Convention qui « formera partie intégrante du droit communautaire » lorsque la Communauté y aura adhéré. La Cour souligne que la Commission peut recevoir, en vertu de l'article 124 du Traité, « toutes les compétences exécutives appropriées ». Il restera aux Etats membres les fonctions de « bras séculier » de la Communauté : interventions de la force publique, poursuites pénales et extradition. La coordination entre les deux niveaux de compétence sera assurée par le Conseil, aux termes de

l'article 115, alinéa 2 du Traité (109). On mesure bien ici l'ampleur du dessaisissement non consenti de pouvoir imposé par la Cour aux Etats membres. On a presque l'impression qu'il suffirait que la Communauté adhère seule à la Convention sur la protection physique pour que celle-ci soit complètement appliquée sur le territoire des Etats membres, réserve faite des engagements d'extradition...

On conviendra que cette conception n'est pas nouvelle pour la Cour. « On retrouve ici l'exigence de cohérence, entre l'action internationale de la Communauté et la répartition des compétences et pouvoirs dans le domaine interne, que la Cour de justice a eu l'occasion de souligner dans sa jurisprudence inaugurée par l'arrêt du 31 mars 1971 (Affaire 22/70, Commission c. Conseil, au sujet de l'accord européen sur les transports routiers, Rec., p. 263) ». Cette référence faite par la Cour à sa propre jurisprudence, dans le dernier paragraphe de sa délibération, tend à prouver la logique de sa position (110). Cet alignement fait litière des problèmes posés par la nature différente des Communautés. « Cette différence ne se traduit pas seulement dans le contenu du principe de spécialité, écrivent MM. Boulouis et Chevallier, sous l'arrêt de 1971... Elle influe également sur l'aménagement institutionnel, notamment sur les pouvoirs reconnus ici et là aux institutions... Dans chacun des secteurs considérés, le partage d'attributions entre les Etats et chaque Communauté n'obéit pas à un schéma identique, les compétences pouvant être totalement ou partiellement transférées ou retenues » (111). La méconnaissance de cette singularité de chacune des trois Communautés est sans doute le défaut majeur de cette délibération. Elle explique les réactions provoquées dans les milieux politiques et le fait nouveau qu'en France la remise en cause et la révision du Traité aient été mises à l'ordre du jour.

B) LES IMPLICATIONS POLITIQUES : VERS UNE RÉVISION DU TRAITÉ ?

La décision de la CJCE du 14 novembre 1978 sur la participation de la CEEA à la Convention

(109) Ibid., p. 44, par. 36.

(110) A noter que dans l'arrêt cité par la Cour, celle-ci avait poussé sa conception à ses conséquences ultimes : la Communauté ayant reçu compétence de négocier dans un domaine donné, « cette compétence communautaire exclut la possibilité d'une compétence concurrente des Etats membres, toute initiative prise hors du cadre des institutions communes étant incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire » (Arrêt du 31 mars 1971 cité au texte).

(111) Grands Arrêts, op. cit., p. 235.

(106) Ibid., par. 33.

(107) Ibid., p. 43, par. 35.

(108) Ibid., p. 43, par. 35.

sur la protection physique des matières et installations nucléaires est devenue, en France, un élément du débat, ouvert en permanence, sur la politique européenne. Certes, la délibération est malencontreusement intervenue durant la période de « pré-campagne électorale » en vue de la désignation, pour la première fois, au suffrage universel des membres de l'Assemblée des Communautés européennes de Strasbourg. Mais, plus profondément, elle remet en question les principes de la politique française en matière d'énergie nucléaire et touche, ainsi, un point névralgique des relations extérieures de la France comme de sa politique intérieure. Dans une question orale avec débat, déposée le 13 janvier 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale, M. Michel Debré, député de la Réunion, ancien Premier ministre, dénonce la délibération de la CJOE pour abus de procédure, abus de pouvoirs et atteinte à l'indépendance nationale de la France. Il y aurait eu abus de procédure car « c'est à la suite d'un débat entre fonctionnaires des services juridiques et d'une volonté de la Commission, soucieuse d'augmenter ses pouvoirs, que la Cour de justice a été saisie d'une demande d'avis par le Gouvernement belge qui ne paraît pas avoir consulté au préalable les autres gouvernements ». Par ailleurs, plusieurs abus de pouvoirs auraient été commis : la soumission des « pouvoirs de police des Etats en matière de transport des matières fissiles à une faction, la propriété communautaire des matières fissiles » ; l'appel fait « aux perspectives soi-disant ouvertes par un article d'un autre Traité pour affirmer, sans fondement légal, la notion du marché commun nucléaire ». Mais surtout, pour M. Debré, « il s'agit d'un coup directement et volontairement porté à l'indépendance de la France qui se verrait assimilée aux nations dépourvues de force militaire nucléaire ; qu'en particulier, alors qu'elle a le droit et le devoir de soumettre ses livraisons de plutonium résultant du retraitement des combustibles aux impératifs qu'elle fixe elle-même, seule responsable, notamment au regard du partenaire allemand, qui a renoncé à toute fabrication militaire, la Cour de justice ose envisager une obligation de libre livraison dont le résultat le plus tangible serait d'aller à l'encontre des dispositions établies en fonction de la sécurité de l'Europe et dont il appartient à la France, pour ce qui la concerne de surveiller l'application » (112). En conclusion, M. Debré demande au Premier ministre d'envisager la dénonciation du Traité Euratom.

(112) JORF, Débats Assemblée Nationale, 13 janvier 1979, paragraphe 11 013. Ces positions ont été réaffirmées publiquement par M. Debré (« Monde » du 11 janvier 1979) et par M. Chirac (« Monde », du 25 janvier 1979).

Le Président de la République, dans sa conférence de presse du 15 février 1979, a été amené à préciser la position de la France au regard du Traité Euratom. Il fit observer que ce texte « a été conçu, signé dans des circonstances de la vie internationale et de la vie scientifique éloignées de certaines réalités d'aujourd'hui, puisqu'au moment de son élaboration on ne prévoyait certainement pas l'importance que jouerait l'élément nucléaire dans la politique énergétique et scientifique de nos nations ». Après avoir évoqué les principaux mécanismes d'Euratom, M. Giscard d'Estaing a ajouté : « Ces dispositions paraissent éloignées de ce que l'on déciderait aujourd'hui s'il fallait concevoir une organisation satisfaisante du point de vue européen en ce qui concerne le fonctionnement de ces activités nucléaires. La position du Gouvernement français est donc de demander qu'on jette un regard actuel sur le fonctionnement de la Communauté européenne pour ce qui est des affaires nucléaires, de façon que les dispositions qui les régissent ressemblent ou s'inspirent de celles qui sont appliquées dans d'autres domaines de la vie communautaire ». La révision envisagée serait d'une portée considérable puisqu'elle affecterait essentiellement le régime communautaire de l'approvisionnement, pièce maîtresse du Traité. Ayant évoqué le fait que certains Etats membres détenteurs de ressources pétrolières « indiquent fréquemment leur intention d'en conserver l'essentiel pour eux-mêmes », le Chef de l'Etat a estimé qu'il n'y avait pas de raison pour qu'une matière énergétique connaisse un sort et une autre, le nucléaire, « un sort différent ». Persuadé que les problèmes de non-prolifération « se posent en 1979 dans des conditions différentes de celles où ils se posaient dans le passé », il a déclaré que le Gouvernement français avait entrepris une réflexion sur l'adaptation du Traité Euratom aux réalités actuelles « dont il saisira ses partenaires » (113).

Par ailleurs, le Gouvernement français, au Conseil des Ministres du 31 janvier 1979, a adopté un projet de loi sur la protection physique des matières nucléaires. L'exposé des motifs explique, notamment : « Le Traité d'Euratom institue certes un contrôle de sécurité qui s'applique aux matières fissiles spéciales, mais il s'agit d'un contrôle de conformité qui vise à s'assurer que les utilisateurs n'ont pas détourné les matières des usages auxquels ils les avaient destinées. Un tel contrôle susceptible de déceler d'éventuels vols ou détournements n'est pas apte à prévenir les vols de matières, cette dernière fonction étant de la seule responsabilité des Etats ».

(113) « Monde », du 17 février 1979.



Ayant rappelé les exigences de la Défense nationale et les responsabilités du Gouvernement au titre de la non-prolifération des armes nucléaires, le texte conclut à la nécessité « de donner au Gouvernement le pouvoir de réglementer et de contrôler la détention, le commerce, l'importation, l'exportation, l'élaboration, l'utilisation et le transport des matières susceptibles d'être utilisées, directement ou indirectement à la réalisation d'une réaction nucléaire de fission ou de fusion » (114). Il est patent qu'une compétence nationale aussi large n'est pas compatible avec les responsabilités d'Euratom telles que la CJCE les conçoit.

Sur le terrain communautaire, enfin, la Commission a demandé, début février, sur la base de la délibération de la Cour, à l'Agence internationale de l'énergie atomique, à participer à la négociation de la Convention sur la protection physique, tentant ainsi de se faire reconnaître un droit à représenter les intérêts de la Communauté. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères de la Com-

(114) Selon l'art. 2 du Projet : « L'importation, l'exportation, la détention, le transfert, l'utilisation et le transport des matières nucléaires... sont soumis à une autorisation et à un contrôle dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ». Ce contrôle porte sur « les aspects techniques et comptables » et sur « les mesures propres à éviter les pertes, vols et détournements de ces matières » (Documents parlementaires, Assemblée Nationale, n° 897, 20 février 1979, pp. 3-4).

munauté, réuni le 6 février 1979, est parvenu à un compromis provisoire à l'amiable, compte tenu des réticences réaffirmées de la France à l'égard de certaines dispositions du Traité Euratom et de l'application qui en est faite. Le Comité des représentants permanents a été chargé de mettre au point le mandat à confier à la Commission pour la négociation de Vienne, mandat qui devrait délimiter l'intervention de la Commission aux problèmes relevant directement de la compétence communautaire. En attendant, les réunions de coordination nécessaires entre les Etats membres et la Commission sont organisées par la présidence (française) de la Communauté. La Commission a bien été admise à la phase présente des discussions en tant que négociateur, mais, faute de mandat, ses représentants se sont abstenus d'intervenir. Les négociations ont, d'ailleurs, été suspendues, le 16 février, jusqu'au mois de juin 1979 (115).

Ces prolongements politiques et diplomatiques complexes montrent, à l'évidence, que l'impact des décisions de la Cour de justice de Luxembourg dépasse désormais le cadre étroit et discret des intérêts des parties aux litiges et des préoccupations techniques ou théoriques des spécialistes, pour déborder sur le terrain des rapports de force politiques. C'est un signe incontestable de vitalité. C'est une exigence de responsabilité.

(115) « Monde », des 6-8 et 22 février 1979.

LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET L'EMPRUNT

Troisième partie (*)

Jean-François COUZINET

*Maître-Assistant à l'Université
des Sciences Sociales de Toulouse*

II. — Les aspects financiers : le volume et le régime des emprunts

47) Il est aujourd'hui possible d'effectuer une étude comparative des emprunts émis par les Communautés européennes sur les marchés des capitaux ou placés auprès d'organismes bancaires ou financiers. La CECA n'est plus en effet, comme elle le fut longtemps, la seule Communauté à recourir à ce mode de financement. Depuis 1976, la Communauté économique et l'Euratom ont conclu de nombreux et importants contrats d'emprunts.

Il paraît donc intéressant de comparer successivement le volume des sommes procurées par ces emprunts (A), les conditions auxquelles ils ont été conclus (B) et les garanties qu'ils offrent aux souscripteurs (C).

A. — LE VOLUME DES EMPRUNTS

48) Le nombre et l'importance en volume des emprunts lancés par la CECA s'explique par la politique de prêts nombreux aux entreprises suivie par la Communauté dès l'origine et non par une utilisation des fonds empruntés pour couvrir les multiples dépenses de la Communauté. Les institutions de la CECA, notamment la Haute Autorité, ont en effet respecté la stricte affectation qui pesait sur l'emprunt.

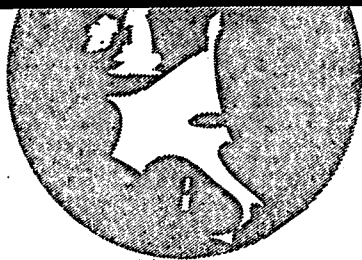
Le premier emprunt décidé par la CECA date du 23 avril 1954. Il fut émis en dollars des Etats-Unis pour un montant de 100 millions (soit 88,5 millions d'UCE) auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Par la suite, chaque année, de nouveaux emprunts furent lancés par la CECA. Il en résulta une progression régulière de l'endettement de la Communauté que l'on peut retracer de la manière suivante :

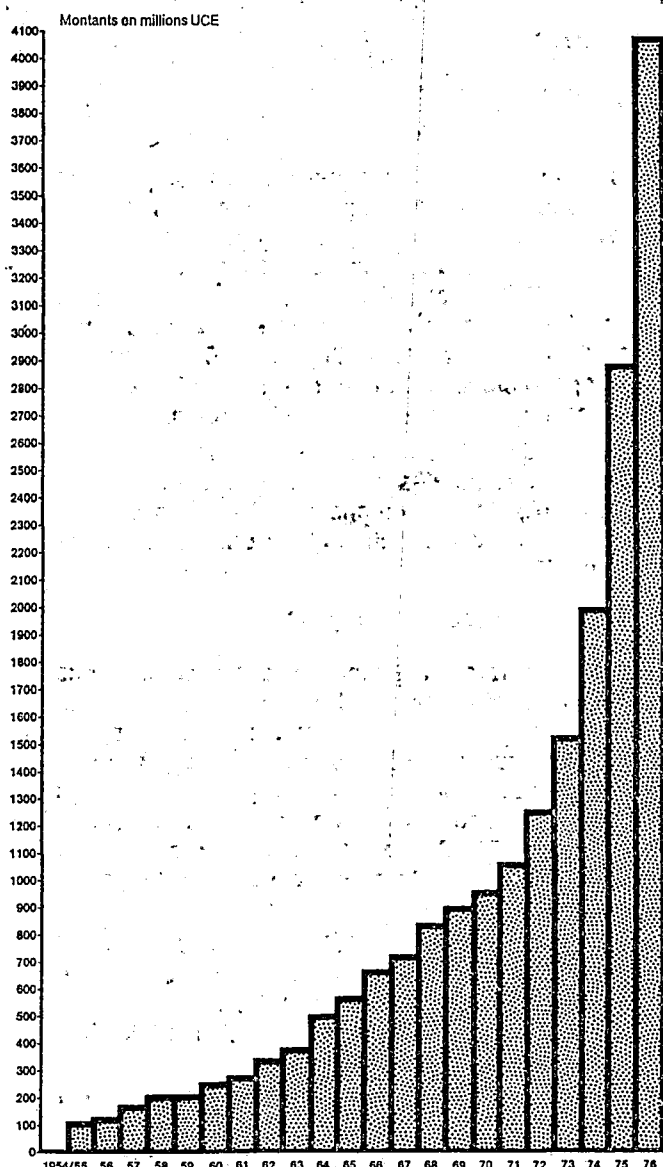
TABLEAU I. — Montant global des emprunts CECA
(contrevalet en millions d'UCE)

Année	Montant	Année	Montant
1954-1955	107	1967	761
1956	125	1968	877
1957	165	1969	951
1958	209	1970	1 032
1959	209	1971	1 142
1960	240	1972	1 338
1961	271	1973	1 694
1962	354	1974	2 319
1963	381	1975	3 023
1964	521	1976	4 069
1965	612	1977	4 796
1966	703		

(*) Les deux premières parties de cet article (rédigé en octobre 1978), ont été publiées dans les numéros 224 (février) et 225 (mars), de la Revue.



MONTANT TOTAL DES EMPRUNTS CONTRACTÉS JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 1976



La progression, telle qu'elle est transcrite dans les tableaux I et II, a connu toutefois des rythmes différents. De 1954 à 1972, l'augmentation du montant global des emprunts est en moyenne d'environ + 16 % par an. A partir de 1973, cette progression annuelle s'accélère. Le pourcentage moyen d'augmentation de l'endettement d'une année sur l'autre double : + 32 %. Aujourd'hui, le montant total des fonds empruntés par la CECA approche cinq milliards d'unités de compte européennes.

On peut expliquer cette progression par deux raisons qui se sont combinées. D'une part, la transformation du marché des capitaux qui est devenu au fil des années de plus en plus mondial et mouvant. Les possibilités d'emprunt aujourd'hui se

déplacent rapidement d'un pays à l'autre. Cette évolution a eu pour conséquence de rendre très difficile pour les entreprises l'accès direct au marché des capitaux.

D'autre part, la CECA a été confrontée à une date récente à une augmentation très sensible des investissements dans le secteur du charbon et de l'acier. Ces investissements nouveaux sont dus pour une part importante à la relance des programmes charbonniers provoqués par le renchérissement des produits pétroliers. Etant donné la liaison qui existe entre les demandes de prêts des entreprises et les emprunts lancés par la Communauté, l'accroissement des premières explique le gonflement du montant des seconds.

Ces deux facteurs se sont conjugués pour provoquer une demande accrue de financement auprès de la CECA. Celle-ci en effet bénéficie d'un accès direct à tous les marchés financiers où existent des ressources mobilisables. De plus, la CECA dispose d'un crédit important auprès des prêteurs éventuels. A titre d'exemple, lors des emprunts publics qu'elle a lancés à New York, la CECA a obtenu la qualification « A.A.A. » qui n'est conférée qu'aux meilleurs débiteurs.

Après cette progression régulière du montant de l'endettement de la Communauté, un léger repli s'est manifesté en 1977. Cette année là, le montant des emprunts a été plus faible que celui des emprunts nouveaux de l'année précédente. L'accroissement de l'endettement a été de 17,8 %. Plusieurs motifs sont à l'origine de ce ralentissement relatif. En premier lieu, il faut reconnaître que le niveau des emprunts nouveaux émis en 1976 a été particulièrement élevé et qu'il est sans doute assez normal qu'il se soit abaissé en 1977. En second lieu, l'accalmie observée dans l'augmentation du prix du pétrole a eu pour conséquence une diminution des dépenses d'investissement des entreprises du secteur du charbon. Enfin a joué un rôle le souci de la Haute Autorité/Commission d'éviter d'accorder son concours à des programmes d'équipement susceptibles d'aggraver le déséquilibre entre les capacités productives de charbon et d'acier et la demande prévisionnelle de produits sidérurgiques (105).

49) En ce qui concerne la CEE, le premier texte mettant en place un mécanisme d'emprunt est le règlement du 17 février 1975 (106). En application de ce texte, plusieurs « emprunts communautaires » ont été émis à partir de 1976. Plus précisément deux séries distinctes d'opérations ont été effectuées.

(105) Onzième rapport général sur l'activité des Communautés, 1977, p. 62.

(106) Précité, JOCE, 20 février 1975, n° L 46.

— Le 15 mars 1976, le Conseil décida de lancer quatre opérations d'emprunts constituant un ensemble indivisible pour un montant global de 1,3 milliard de dollars des Etats-Unis. En application de cette décision la Commission a conclu à Bruxelles le 22 mars suivant les accords d'emprunts. Ceux-ci comportaient d'abord une émission publique d'obligations pour un montant de 500 millions de Deutsche marks (DM), en second lieu une émission publique d'obligations libellées en dollars américains pour un montant de 300 millions. Enfin furent conclus deux accords d'emprunts privés libellés en dollars américains : l'un pour un montant de 300 millions, l'autre pour un montant de 500 millions.

— Une deuxième série d'emprunts fut décidée par le Conseil le 18 avril 1977, date à laquelle il autorisa la Commission à ouvrir des négociations en vue de contracter un emprunt d'un montant de 500 millions de dollars des Etats-Unis. Le 17 mai suivant, le Conseil autorisa la Commission à contracter l'emprunt qui fut signé le 26 mai 1977.

Il consistait dans l'émission d'obligations internationales libellées en dollars pour le montant autorisé par le Conseil (500 millions de dollars) en deux tranches : l'une de 200 millions à 5 ans, l'autre de 300 millions à 7 ans. Ces obligations furent prises ferme par un syndicat bancaire européen dirigé conjointement par la Deutsche Bank, la Banque de Paris et des Pays-Bas et le Crédit Suisse White Weld (107).

Le jour même où il donnait l'autorisation de contracter (17 mai 1977), le Conseil décida d'octroyer un prêt du même montant à l'Italie. Celui-ci était destiné à financer le remboursement par la République italienne de la contribution à court terme qui lui avait été consentie par la Grande-Bretagne (108).

TABLEAU III. — Montant global des emprunts communautaires (CEE)

Année	Montant	
	Monnaie de l'emprunt	Contre-valeur UCE
1976	500 000 000 DM	193 722 910
	300 000 000 \$ US	243 637 010
	300 000 000 \$ US	243 637 010
	500 000 000 \$ US	406 061 680
1977	500 000 000 \$ US	406 061 680
Total		1 893 120 390

(107) Bul. CE, 1977, n° 4, point 216.

(108) Sur ce mécanisme, voir J. C. Leygues, art. cit. : « Le concours financier à moyen terme ». Revue du Marché Commun, 1975, p. 153.

Au total, les emprunts communautaires (CEE) émis au 31 décembre 1977 atteignent presque la contre-valeur de 1,9 milliard d'UCE (109).

50) Le premier emprunt Euratom fut signé le 10 août 1959 avec l'Export-Import Bank of Washington. Son montant maximum était fixé à 135 millions de dollars des Etats-Unis.

Le mécanisme de cet emprunt était original. Il ne consistait pas dans un versement unique de la totalité de la somme prévue mais se présentait comme une ouverture de crédit consentie par la Banque à l'Euratom. La Communauté disposait ainsi de la faculté de se procurer pendant six ans au moyen de tirages successifs les fonds dont elle avait besoin jusqu'à concurrence du montant maximum prévu dans le contrat d'emprunt.

En fait, le recours à l'emprunt fut réduit. Au lieu des 135 millions de dollars que pouvait retirer la Communauté, 40,4 millions seulement furent empruntés à la Banque. Ils servirent à financer les prêts de la Communauté pour la construction de deux centrales nucléaires en 1963 : l'une correspondant au projet franco-belge SENA réalisé dans les Ardennes, l'autre fut versé à une entreprise allemande : Kernkraftwerk Bagerwerk.

Plus récemment, sur la base de la décision du Conseil du 29 mars 1977 créant un nouvel instrument d'emprunts, plusieurs emprunts ont été émis en 1977 par l'Euratom. Le premier fut libellé en Deutsche Marks ; son montant était de 200 millions DM. Les deux autres étaient des placements privés, chacun d'un montant de 18 millions de dollars US. Au total aujourd'hui le montant des sommes empruntées par l'Euratom constitue l'équivalent de 106,6 millions d'UCE auxquels il faut ajouter les 40,4 millions d'UCE qui furent empruntés dans le cadre du Mécanisme « Eximbank ». Ce qui représente un montant global d'emprunts de 147 millions d'UCE.

A la suite de ces emprunts, des prêts furent accordés par la CEEA en 1978 pour un montant de 190 millions de DM (= 65,8 millions d'UCE) à la société luxembourgeoise de centrales nucléaires pour la construction de la centrale de Mülheim-Kärlich.

B. — LES CONDITIONS FINANCIÈRES DES EMPRUNTS

51) Elles sont fixées par le contrat d'emprunt et résultent des négociations menées par la Commission avec les prêteurs éventuels, dans le cadre des directives formulées par le Conseil. C'est à la Commission qu'il reviendra par la suite de gérer

(109) Nous utiliserons la valeur de l'UCE au 2 janvier 1978 : 1 UCE = 2,581006 DM et 1,23134 \$ USA.



l'emprunt (110) en effectuant, conformément aux engagements pris, le remboursement du capital et le service des intérêts.

Toutefois, les divers textes habilitant la Commission à assurer la gestion des emprunts prévoient également une information des autres institutions communautaires. Ainsi, dans le cadre de l'Euratom, la décision du 29 mars 1977 (article 4) dispose que la Commission doit informer périodiquement le Conseil et l'Assemblée des opérations de recettes et de dépenses qui résultent de la mise en œuvre et du service des emprunts et des prêts. En outre chaque année, la Commission doit joindre à l'Etat prévisionnel un document résumant sa politique d'emprunt. Des dispositions analogues figurent, en ce qui concerne la CEE, dans le projet de décision soumis au Conseil le 31 janvier 1978.

52) Un examen global des conditions financières des emprunts émis durant près de 25 ans par les Communautés européennes présente des difficultés. La première d'entre elles provient de la disparité qui existe en la matière entre la CECA et les deux autres Communautés. La CECA a, en effet, depuis 1954 émis un nombre considérable d'emprunts dont la diversité même rend toute analyse de détail. Il est possible et intéressant par contre de tenter de dégager les traits principaux de la politique d'emprunts suivie par cette Communauté.

La CEE et l'Euratom ont, à l'inverse, une très courte expérience des emprunts puisque les premiers, si l'on excepte l'emprunt Euratom de 1959, datent de 1976 (111). Il est donc peu aisé sur une aussi brève période de faire apparaître des lignes générales significatives. On se bornera à examiner les conditions des emprunts émis en les rapprochant de celles des emprunts CECA. Mais cette comparaison même est sujette à critique puisqu'elle vise à mettre en parallèle des expériences dont la durée est bien différente.

Sous ces réserves, on peut orienter la recherche dans quatre directions principales : répartition des emprunts selon les devises d'émission, catégories d'emprunts (publics ou privés), taux d'intérêt et durée d'amortissement.

1°) La répartition des emprunts par devises d'émissions

53) Les nombreux emprunts de la CECA ont été contractés sur les marchés des capitaux à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté. A raison

(110) Au sein des services de la Commission, la Direction Générale « Crédit et Investissements » met en œuvre la politique d'emprunts et de prêts.

(111) Cf. infra, tableau VI et VII.

même de leur nombre et de la longue période de temps sur laquelle ils se sont étalés, ces emprunts ont été libellés dans des devises très diverses. Nombre d'entre eux ont été émis en devises des Etats membres de la Communauté, d'autres en dollars des Etats-Unis ou en francs suisses (FS), d'autres enfin en unités composites de plusieurs devises (E).

TABLEAU IV. — Répartition des emprunts CECA par devises (1954-1977)

Devises	Montant des emprunts (contre-valeur en millions d'UCE)
Dollars USA (\$ US)	1 715
Deutsche Mark (DM)	930
Francs suisses (FS)	438
Francs français (FF)	228
Francs luxembourgeois (Flux)	178
Lires italiennes (Lit)	156
Florins néerlandais (Fl)	149
Francs belges (FB)	129
E (112)	68
Dollars canadiens	43
U.C. (113)	29

On note dans cette répartition la prépondérance très nette des emprunts libellés en dollars américains. Elle résulte de l'émission, à partir de 1974, d'importants emprunts dans cette monnaie notamment sur le marché des « euro-dollars » d'origine pétrolière.

La deuxième place est tenue par les emprunts émis en Deutsche Mark qui constituent une source régulière d'approvisionnement de la CECA ainsi d'ailleurs que des autres Communautés.

54) Beaucoup moins nombreux que les emprunts CECA, les emprunts communautaires (CEE) ont été émis en 1976 et 1977 exclusivement dans deux devises.

La plus grande partie est libellée en dollars des Etats-Unis. Elle représente la contre-valeur de 1,3 milliard d'UCE. Le reste est libellé en Deutsche Mark pour un montant équivalent à 193 millions d'UCE.

(112) L'unité monétaire européenne (E) est une unité de compte dont la valeur a été fixée pour toute la durée de l'emprunt à DM 3,66 ou FB 50 ou FF 5,55419 ou Lit 625 ou Flux 50 ou Fl. 3,62 suivant le choix du porteur.

(113) La valeur actuelle de cette unité de compte est celle de l'unité de compte de l'Union européenne des paiements, actuellement dissoute, telle que cette valeur était définie à l'article 26 (a) des statuts de cet organisme international, soit 0,88867088 gramme d'or fin.

On retrouve ici, comme dans le cadre des emprunts CECA, les deux monnaies principales d'émission des emprunts européens. Toutefois, dans le cas des emprunts CEE, l'émission en dollars et en Deutsche Mark est exclusive de l'émission en une autre devise. La situation est identique en ce qui concerne les emprunts Euratom.

55) La Communauté de l'énergie atomique a lancé, sur la base de la décision du 29 mars 1977, trois emprunts. Il faut y ajouter l'emprunt « Eximbank » contracté en 1959.

S'agissant de la répartition par devises de ces quatre opérations, on doit faire les mêmes remarques que pour les autres Communautés. Les emprunts Euratom ont été libellés en deux devises : Deutsche Mark et dollars des Etats-Unis. Une différence existe cependant avec la situation des autres emprunts des Communautés : dans le cadre d'Euratom, la première place en volume est occupée par les emprunts en DM qui représentent un montant de 77,4 millions d'UCE. Les emprunts en dollars atteignent la contrevaletur de 69,6 millions d'UCE.

2° Les catégories d'emprunts

56) Depuis 1954, date du premier emprunt CECA, les Communautés européennes ont utilisé deux sortes d'emprunts. Ou bien elles ont conclu avec des établissements financiers ou bancaires des contrats d'emprunt privé. Ou bien elles ont procédé à des émissions publiques d'obligations sur les marchés nationaux ou internationaux des capitaux. Souvent d'ailleurs ces obligations furent prises ferme par des groupements bancaires qui se chargèrent de leur placement dans le public.

C'est ainsi que la CECA a depuis l'origine émis chaque année ces deux catégories d'emprunts en nombre sensiblement égal. Il serait fastidieux de les énumérer tous ici : on renverra le lecteur au rapport financier de la CECA publié chaque année. On peut toutefois citer, à titre d'exemple, le plus important en volume des emprunts CECA qui est un placement privé d'un montant de 200 millions de dollars (177 millions UCE). Il fut émis en 1974 (tableau V). Mais la même année furent lancés dans la même devise trois emprunts publics pour un montant de 170 millions de dollars.

Si l'on se borne à un examen sommaire des catégories d'emprunts lancés au cours des années les plus récentes par la CECA, on note la répartition suivante :

- en 1975 : 23 opérations d'emprunts dont 11 placements privés et 12 emprunts publics ;
- en 1976 : 23 opérations d'emprunts dont 12 emprunts privés et 11 emprunts publics ;
- en 1977 : 9 opérations d'emprunts dont 4 placements privés et 5 émissions publiques.

57) Des remarques similaires peuvent être faites à propos des emprunts communautaires lancés par la CEE sur la base du règlement du 17 février 1975.

Parmi les emprunts lancés au cours de l'année 1976, deux ont pris la forme d'émissions publiques d'obligations. La première fut placée par l'intermédiaire d'un consortium bancaire international dirigé par la Deutsche Bank AG ; la deuxième fut prise ferme par un syndicat bancaire international dont le chef de file était la même banque (114).

Les deux autres opérations ont consisté dans des accords d'emprunt privé contractés avec des syndicats bancaires (115).

L'emprunt réalisé en 1977 par la Communauté a consisté dans une émission publique d'obligations internationales qui furent prises ferme par un syndicat bancaire dirigé conjointement par la Deutsche Bank, la Banque de Paris et des Pays-Bas et le Crédit Suisse White Weld (115).

58) S'agissant des emprunts Euratom, on ne reviendra pas sur le caractère original de l'emprunt contracté en 1959 auprès de l'Export-Import Bank of Washington (116). A une date plus récente, trois emprunts furent lancés en 1977 par la CEEA : le premier était un emprunt obligataire qui fut placé dans le public par un consortium bancaire allemand. Les deux autres emprunts étaient des placements privés (117).

3° Les taux d'intérêt

59) L'analyse la plus intéressante des taux d'intérêt concerne l'évolution des taux consentis aux emprunts de la CECA. On remarque à cet égard une augmentation progressive de ces taux au cours des années. Cette variation correspond au renchérissement général du loyer de l'argent ; elle n'est pas propre en cela aux emprunts de la CECA.

De manière plus précise, les premiers emprunts lancés en 1954-1955 étaient assortis d'un taux d'intérêt légèrement inférieur à 4 % (3 3/4 %, 3 7/8 %). Ces taux ont ensuite augmenté progressivement pour atteindre aujourd'hui 8 % à 10 % selon la monnaie dans laquelle ils sont libellés (voir sur le détail de cette évolution le tableau V ci-dessous). Il y a donc eu, en près de vingt-cinq ans, un doublement des taux d'intérêt. Et pourtant la CECA bénéficie des conditions les plus favorables du marché des capitaux à raison du prestige et des garanties qu'elle présente.

(114) Bul. CE, 1976, n° 3, point 2202 et suiv.

(115) Bul. CE, 1977, n° 4, point 216.

(116) Cf. supra, n° 47.

(117) Onzième rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1977, p. 64.

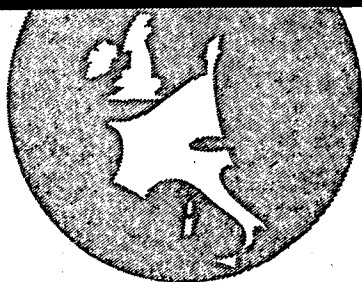


TABLEAU V. — Principales caractéristiques des emprunts CECA (contractés jusqu'au 31 décembre 1976).

Année d'émission	Taux d'intérêts % par an	Durée (Année)	Montants initiaux		Restant dû au 31 décembre 1976
			dans la monnaie de l'emprunt	contre-valeur en UCF	
1954	3 7/8	25	\$ USA 100 000 000	88 496 358,37	16 902 804,45
1957	5 1/2	18	25 000 000	22 124 089,59	—
1957	5	5	10 000 000	8 849 635,84	—
1958	5	20	35 000 000	30 973 725,43	4 513 314,28
1958	4 1/2	5	15 000 000	13 274 453,76	—
1960	5 3/8	20	25 000 000	22 124 089,59	6 062 000,55
1960	4 3/4-5	5	10 000 000	8 849 635,84	—
1962	5 1/4	20	25 000 000	22 124 089,59	8 982 380,38
1964	5 1/4	20	30 000 000	26 548 907,51	14 159 417,33
1966	6 1/2	20	15 000 000	13 274 453,76	8 849 635,85
1966	6 1/2	20	20 000 000	17 699 271,67	11 725 767,47
1967	6 1/2	20	25 000 000	22 124 089,59	16 106 337,28
1967	6 5/8	20	20 000 000	17 699 271,67	12 920 468,31
1971	7 3/4	15	20 000 000	17 699 271,67	17 699 271,67
1973	7	15	30 000 000	26 548 907,51	26 548 907,51
1974	7 3/4	15	50 000 000	44 248 179,19	44 248 179,19
1974	8 1/4	5	20 000 000	17 699 271,67	17 699 271,67
1974	9 1/4	8	100 000 000	88 496 358,37	88 496 358,37
1974	9 1/2	10	100 000 000	88 496 358,37	88 496 358,37
1974	10	10	200 000 000	176 992 716,75	176 992 716,75
1974	8 3/4	5	100 000 000	88 496 358,37	88 496 358,37
1975	8 3/8	8	150 000 000	132 744 537,56	132 744 537,56
1975	8 3/4	7	50 000 000	44 248 179,19	42 478 252,02
1975	9 1/4	5	30 000 000	26 548 907,51	26 548 907,51
1975	9 1/4	7	25 000 000	22 124 089,59	22 124 089,59
1975	8 7/8	5	125 000 000	110 620 447,97	110 620 447,97
1976	8 3/4	5	65 000 000	57 522 632,94	57 522 632,94
1976	9 1/4	10	60 000 000	53 097 815,02	53 097 815,02
1976	9	7	50 000 000	44 248 179,19	44 248 179,19
1976	8 5/8	8	75 000 000	66 372 268,78	66 372 268,78
1976	9	20	100 000 000	88 496 358,37	88 496 358,37
1976	8 1/2	10	23 000 000	20 354 162,43	20 354 162,43
1976	7 7/8	5	30 000 000	26 548 907,51	26 548 907,51
1976	8 1/8	8	75 000 000	66 372 268,78	66 372 268,78
1976	8 7/8	20	75 000 000	66 372 268,78	66 372 268,78
1976	8	7	30 000 000	26 548 907,51	26 548 907,51
				1 715 059 425,24	1 499 349 551,76
1955	3 3/4	25	DM 50 000 000	18 730 941,27	3 627 921,09
1957	4 1/4	20	2 977 450	1 115 408,82	76 963,20
1964	5 3/4	12	100 000 000	37 461 882,53	—
1964	5 1/2	15	100 000 000	37 461 882,53	9 477 856,28
1965	5 3/4	12	30 000 000	11 238 564,76	—
1965	5 1/2	18	150 000 000	56 192 823,80	30 156 815,45
1965	5 1/2	5	23 000 000	8 616 232,98	—
1967	6 3/4	5	30 000 000	11 238 564,76	—
1968	6 1/2-6 7/8	10	120 000 000	44 954 259,04	11 238 564,76
1968	6 1/4	13	60 000 000	22 477 129,52	11 238 564,74
1969	6 1/4	15	40 000 000	14 984 753,01	11 987 802,41
1969	6 1/2	13	50 000 000	18 730 941,27	11 238 564,75
1969	6 3/4	15	50 000 000	18 730 941,27	14 984 753,01
1971	7 1/2	15	100 000 000	37 461 882,53	37 461 882,53
1972	6 1/2	15	100 000 000	37 461 882,53	37 461 882,53
1972	7	16	150 000 000	56 192 823,80	56 192 823,80
1973	6 1/2	15	150 000 000	56 192 823,80	56 192 823,80
1973	7 3/4	15	100 000 000	37 461 882,53	37 461 882,53
1974	10	5	20 000 000	7 492 376,51	7 492 376,51
1974	10	5	30 000 000	11 238 564,76	11 238 564,76
1974	10	7	50 000 000	18 730 941,27	18 730 941,27
1974	9 3/4	7	150 000 000	56 192 823,80	56 192 823,80
1975	8 1/2	10	56 000 000	20 978 654,22	20 978 654,22
1975	8 1/2	7	20 000 000	7 492 376,51	7 492 376,51
1975	8 1/2	10	150 000 000	56 192 823,80	56 192 823,80
1975	8 1/2	5	16 000 000	5 993 901,21	5 993 901,21
1975	8	5	60 000 000	22 477 129,52	22 477 129,52
1975	8	7	150 000 000	56 192 823,80	56 192 823,80
1976	7 3/4	10	80 000 000	29 969 506,03	29 969 506,03
1976	8 1/4	10	45 000 000	16 857 847,14	16 857 847,14
1976	8	5	50 000 000	18 730 941,27	18 730 941,27
1976	7 3/4	7	125 000 000	46 827 353,17	46 827 353,17
1976	7 3/4	10	75 000 000	28 096 411,90	28 096 411,90
				930 170 095,66	732 263 575,79
1963	5 1/2	20	Lit. 15 000 000 000	15 162 343,21	7 075 760,17
1966	6	20	15 000 000 000	15 162 343,21	10 108 228,81
1966	6	20	15 000 000 000	15 162 343,21	10 108 228,81
1968	6	20	15 000 000 000	15 162 343,21	12 129 874,57
1968	6	20	15 000 000 000	15 162 343,21	12 129 874,57
1972	7	15	20 000 000 000	20 216 457,61	20 216 457,61
1972	7	15	20 000 000 000	20 216 457,61	20 216 457,61
1974	7	15	10 000 000 000	10 108 228,81	10 108 228,81
1975	10	10	30 000 000 000	30 324 686,42	30 324 686,42
				156 677 546,50	132 417 797,38
1957	3 1/2	25	FB 200 000 000	4 918 839,15	1 623 216,92
1957	3 1/2	25	20 000 000	491 883,92	162 321,69
1962	5 1/4	20	300 000 000	7 378 258,73	3 098 868,67
1963	5 1/2	20	300 000 000	7 378 258,73	3 615 346,78
1968	6 3/4	15	750 000 000	18 445 646,83	14 018 691,58
1970	8 3/4	20	500 000 000	12 297 097,88	11 478 111,16
1971	7 3/4	15	700 000 000	17 215 937,04	17 215 937,04
1973	7 3/4	12	1 000 000 000	24 574 195,77	24 574 195,77
1975	8 1/4	10	1 500 000 000	36 981 293,65	36 981 293,65
				129 611 411,70	112 697 983,26

Année d'émission	Taux d'intérêts % par an	Durée (Année)	Montants Initiaux		Restant dû au 31 décembre 1976
			dans la monnaie de l'emprunt	contre-valeur en UCF	
1970	8	15	£ (1) 50 000 000	68 555 226,03	61 699 703,43
1964	5	20	FF 150 000 000	26 704 836,78	13 352 418,39
1971	8 1/2	18	150 000 000	26 704 836,78	26 704 836,78
1972	7 1/4	15	150 000 000	26 704 836,78	26 704 836,78
1973	7 1/2	15	60 000 000	10 681 934,71	10 681 934,71
1973	7	7	50 000 000	8 901 612,26	8 901 612,26
1973	7 1/2	18	150 000 000	26 704 836,78	26 704 836,78
1975	10	7	125 000 000	22 254 030,65	22 254 030,65
1976	10 1/4	5	40 000 000	7 121 289,81	7 121 289,81
1976	10	5	60 000 000	10 681 934,71	10 681 934,71
1976	10	7	50 000 000	8 901 612,26	8 901 612,26
1976	10,2	18	250 000 000	44 508 061,30	44 508 061,30
1976	10 1/2	7	50 000 000	8 901 612,26	8 901 612,26
				228 771 435,08	215 419 016,69
1961	4 1/2	20	FI 50 000 000	17 994 997,39	5 938 349,12
1961	4 1/2	5	10 000 000	3 598 999,48	—
1962	4 3/4	25	6 000 000	2 159 399,69	950 135,86
1962	4 3/4	20	25 000 000	8 997 498,70	3 652 984,49
1962	4 1/2	5	20 000 000	7 197 998,96	—
1963	4 1/2	5	10 000 000	3 598 999,48	—
1963	4 5/8	30	1 750 000	629 824,91	358 460,34
1964	5 3/4	20	25 000 000	8 997 498,70	4 840 654,31
1965	5 3/4	20	40 000 000	14 395 997,91	8 673 588,74
1967	6 3/8	5	20 000 000	7 197 998,96	—
1975	8 1/2	15	60 000 000	21 593 996,87	20 154 397,08
1975	8 5/8	10	20 000 000	7 197 998,96	6 478 199,06
1976	8	7	60 000 000	21 593 996,87	21 593 996,87
1976	8 3/4	25	25 000 000	8 997 498,70	8 997 498,70
1976	8 5/8	25	30 000 000	10 796 998,43	10 796 998,43
1976	8 3/4	20	14 000 000	5 038 599,27	5 038 599,27
				149 988 303,28	97 473 862,27
1957	3 1/2	25	Flux 5 000 000	122 970,98	—
1957	5 3/8	25	100 000 000	2 459 419,58	994 083,23
1961	5 1/4	25	100 000 000	2 459 419,58	1 495 775,18
1961	5	25	100 000 000	2 459 419,58	1 481 222,58
1962	4 3/4	15	300 000 000	7 378 258,73	737 825,88
1962	5 1/8	15	250 000 000	6 148 548,94	4 001 080,70
1964	5 3/8	20	150 000 000	3 689 129,37	1 967 535,66
1971	6 1/2	8	150 000 000	3 689 129,37	2 779 144,13
1971	7	15	250 000 000	6 148 548,94	6 148 548,94
1971	7 3/4	12	300 000 000	7 378 258,73	7 378 258,73
1972	6 3/4	12	300 000 000	7 378 258,73	6 566 650,27
1972	6 3/4	12	400 000 000	9 837 678,31	9 837 678,31
1973	6 3/4	15	300 000 000	7 378 258,73	7 378 258,73
1973	7	12	800 000 000	19 675 356,62	19 675 356,62
1973	7	15	800 000 000	19 675 356,62	19 675 356,62
1973	8	12	300 000 000	7 378 258,73	7 378 258,73
1973	8	12	200 000 000	4 918 839,15	4 918 839,15
1973	7 1/4	15	500 000 000	12 297 097,88	12 297 097,88
1973	7 1/2	8	250 000 000	6 148 548,94	4 918 839,15
1974	10	7	400 000 000	9 837 678,31	9 837 678,31
1975	9	10	500 000 000	12 297 097,88	12 297 097,88
1975	9	9	100 000 000	2 459 419,58	2 459 419,58
1976	9 1/2	8	500 000 000	12 297 097,88	12 297 097,88
1976	9 1/2	6	200 000 000	4 918 839,15	4 918 839,15
				178 430 890,31	161 439 943,29
1976	9	7	\$ can. 50 000 000	43 777 853,66	43 777 853,66
1958	4 1/2	18	FS 50 000 000	18 098 892,35	—
1961	5 1/4	5	9 000 000	3 257 800,62	—
1961	4 1/2	5	2 290 000	828 929,27	—
1962	4 1/2	18	60 000 000	21 718 670,82	7 058 568,02
1969	5 1/2	18	60 000 000	21 718 670,82	18 460 870,20
1972	7 1/2	12	50 000 000	18 098 892,35	18 098 892,35
1973	6 1/4	15	80 000 000	28 958 227,76	28 958 227,76
1973	6 3/4	15	65 000 000	23 528 560,05	23 528 560,05
1973	7	7	75 000 000	27 148 338,52	27 148 338,52
1973	7 1/4	5	50 000 000	18 098 892,35	18 098 892,35
1974	9 1/4	5	20 000 000	7 239 556,94	7 239 556,94
1975	8	7	100 000 000	36 197 784,70	36 197 784,70
1975	8	8	100 000 000	36 197 784,70	36 197 784,70
1975	7 3/4	15	80 000 000	28 958 227,76	28 958 227,76
1975	8	8	50 000 000	18 098 892,35	18 098 892,35
1975	7 3/4	8	50 000 000	18 098 892,35	18 098 892,35
1976	7 1/4	6	100 000 000	36 197 784,70	36 197 784,70
1976	6 1/4	5	30 000 000	10 859 335,41	10 859 335,41
1976	6 1/2	7	30 000 000	10 859 335,41	10 859 335,41
1976	6	6	20 000 000	7 239 556,94	7 239 556,94
1976	6	7	25 000 000	9 049 446,17	9 049 446,17
1976	5 7/8	8	25 000 000	9 049 446,17	9 049 446,17
1976	5 3/4	15	80 000 000	28 958 227,76	28 958 227,76
				438 460 146,27	398 356 620,61
1966	5 3/4	20	UC (2) 20 000 000	29 567 078,85	19 957 778,22
				4 069 069 412,57	3 474 853 686,38

(1) L'unité monétaire européenne (E) est une unité de compte dont la valeur a été fixée pour toute la durée de l'emprunt à DM 3,68 ou FF 50 ou FF 5,55419 ou Lit. 625 ou Flux 50 ou FI. 3,62 suivant le choix du porteur. La contre-valeur de l'emprunt en UC a été calculée sur base de la parité 1 E = DM 3,68.
(2) La valeur actuelle de cette unité de compte est celle de l'unité de compte de l'Union européenne de paiements, actuellement dissoute, telle que cette valeur était définie à l'article 26 (a) des statuts de cet organisme international, soit 0,88867088 gramme d'or fin. Cette valeur pourrait être modifiée au cas où certaines conditions seraient remplies.



TABLEAU VI. — Principales caractéristiques des emprunts communautaires (CEE).

Année d'émission	Taux d'intérêts (% par an)	Durée (ans)	Montants initiaux	
			Monnaie d'emprunt	Contre-valeur UCE (122)
1976	7 1/4	7	500 000 000 DM	193 722 910
1976	8 1/4	6	300 000 000 \$ US	243 637 010
1976	variable	5	300 000 000 \$ US	243 637 010
1976		4	500 000 000 \$ US	406 061 680
1976		5	100 000 000 \$ US	81 212 330
1977	7 5/8	3 1/2	25 000 000 \$ US	20 303 084
		4 1/2	45 000 000 \$ US	36 545 552
		5 1/2	30 000 000 \$ US	24 363 701
1977	7 1/2	5	200 000 000 \$ US	162 424 670
1977	7 3/4	7	300 000 000 \$ US	243 637 010
1977	7 5/8	5	100 000 000 \$ US	81 212 330

Il faut ajouter à la lecture des taux d'intérêt dans le tableau ci-joint que les emprunts publics sont souvent émis au-dessous du pair. Cette pratique a pour conséquence que l'intérêt versé correspond à un taux supérieur au taux d'intérêt indiqué.

60) Les taux d'intérêt obtenus par la CEE pour les emprunts qu'elle a lancés en 1976 et 1977 sont légèrement plus bas que ceux des emprunts CECA émis à la même époque et dans les mêmes devises : dollars des Etats-Unis et Deutsche Mark. En effet, alors que le taux moyen des emprunts CECA est de 8,36 %, le taux des emprunts CEE, il est vrai beaucoup moins nombreux, est de 7,65 % (cf supra, tableau VI). Cet écart peut s'expliquer par les durées différentes d'amortissement des emprunts (118).

Les emprunts des Communautés sont généralement assortis d'un taux fixe d'intérêt. Toutefois l'emprunt émis le 22 mars 1976 par la CEE pour un montant de 300 millions de dollars des Etats-Unis comportait un taux variable. Celui-ci devait être fixé par période trimestrielle ou semestrielle au choix de la Commission. Il devait se situer à un point au-dessus du taux interbancaire moyen à Londres pour les dépôts en dollars ayant la même échéance. Mais, rapidement, le Conseil a autorisé la Commission à transformer cet emprunt en emprunts à intérêt fixe. Cette transformation fut opérée en trois remboursements anticipés, chacun d'un montant de 100 millions de dollars, financés par l'émission de trois nouveaux emprunts à intérêt fixe.

Le premier remboursement fut décidé le 20 septembre 1976. Il fut financé par l'émission d'un nouvel emprunt public qui fut pris ferme par un syndicat bancaire international dirigé par la « Morgan Stanley and Co Incorporated ». Le taux d'intérêt

et le prix d'émission furent fixés lors de la signature du contrat par accord entre la Commission et le syndicat bancaire (119).

Le deuxième remboursement intervint le 14 mars 1977. L'emprunt originaire fut remplacé par l'émission d'un emprunt à intérêt fixe de 7 5/8 % auprès d'un syndicat de neuf banques néerlandaises dirigé par « l'Algemene Bank Nederland N V ». Cet emprunt comportait trois tranches : l'une de 25 millions de dollars remboursable en 3 ans 1/2, la deuxième de 45 millions remboursable en 4 ans 1/2 et la troisième de 30 millions remboursable en 5 ans 1/2 (120).

Le troisième et dernier remboursement fut effectué le 14 juin 1977. Les fonds nécessaires furent obtenus par l'émission aux Etats-Unis d'obligations au porteur et d'obligations nominatives qui furent prises ferme le 29 juin à New York par un syndicat bancaire dirigé par la « Morgan Stanley and Co Incorporated ». Le taux d'intérêt était un taux fixe de 7 5/8 % par an, payable deux fois par an au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet (121).

Ces remboursements ont fait disparaître l'emprunt à taux variable contracté par la Communauté au mois de mars 1976. Ils répondent au vœu exprimé par le Conseil de réaliser le maximum d'emprunts communautaires à taux fixe. Ils entraînent une conversion des prêts correspondants consentis aux Etats membres (Irlande et Italie). En effet, les conditions des prêts étant identiques à celles des em-

(119) JOCE du 29 septembre 1976, n° L 265.

(120) JOCE du 19 mars 1977, n° L 72.

(121) JOCE du 17 juin 1977, n° L 149.

(122) Valeur de l'UCE au 2 janvier 1978 : 1 UCE = 2,58106 DM ; 1 UCE = 1,23134 \$ USA.

(118) Cf. infra, nos 62 et suiv.

TABLEAU VII. — Principales caractéristiques des emprunts Euratom.

Année d'émission	Taux d'intérêts (% par an)	Durée (ans)	Montants initiaux	
			Monnaie d'emprunt	Contre-valeur UCE
1959	4,5	15	49 700 000 \$ US	40 400 000
1977	8 3/4	15	18 000 000 \$ US	14 618 220
1977	6 1/2	15	18 000 000 \$ US	14 618 220
1977	5 3/4	10	200 000 000 DM	77 487 540

prunts, les taux d'intérêt des prêts sont désormais alignés sur ceux des nouveaux emprunts. Si l'opération opérée sur les emprunts ne peut s'analyser comme une conversion puisque les prêteurs sont différents, elle aboutit à une conversion des prêts consentis aux Etats membres.

61) Les emprunts Euratom émis en 1977 par la CEEA bénéficient des taux d'intérêt les plus bas si on les compare aux taux des emprunts lancés à la même époque par les deux autres Communautés. Le taux moyen des trois emprunts Euratom est en effet de 7 % seulement (tableau VII, supra). Certes, en ce qui concerne l'emprunt obligataire qui porte un intérêt de 5 3/4 % l'an (taux le plus bas), l'émission ayant eu lieu au-dessous du pair (99 1/4 % de la valeur nominale) le taux d'intérêt réel est légèrement supérieur au chiffre indiqué (5,79 %). Malgré cette correction le taux d'intérêt demeure très bas par rapport aux taux normalement consentis sur le marché.

Par contre, le premier emprunt Euratom contracté en 1959 auprès de l'Eximbank était assorti d'un taux d'intérêt du même ordre que ceux dont bénéficiaient les emprunts CECA émis à la même date.

4°) La durée d'amortissement

62) Sur ce point, comme en ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, l'évolution des conditions financières des emprunts CECA se borne à suivre la tendance générale. De 1954 à nos jours la durée d'amortissement des emprunts n'a guère cessé de décroître (cf. supra tableau V).

De 1954 à 1957, les emprunts lancés par la CECA sont de véritables emprunts à long terme. Ils sont généralement amortissables en 25 ans.

De 1957 à 1973, la durée d'amortissement s'est déjà réduite. Elle oscille entre 15 et 20 ans.

L'évolution est plus sensible encore à partir de 1974. Depuis cette date, en effet, les durées d'amortissement varient généralement entre 7 et 10 ans. Parfois cependant, des emprunts sont contractés pour des durées plus longues : 15 ans parfois, 20

ou 25 ans exceptionnellement. Mais ils demeurent très rares et sont alors libellés dans des monnaies fortes : francs suisses ou florins.

63) La durée d'amortissement des emprunts communautaires émis par la CEE en 1976 et 1977 est plus courte encore que celle des emprunts CECA de la même époque. Alors que la durée moyenne de ces derniers est légèrement supérieure à 10 ans, la durée des emprunts communautaires est en moyenne de 5 ans (cf. supra tableau VI).

Cette différence dans la durée d'amortissement des emprunts des deux Communautés explique peut-être l'écart des taux d'intérêt que l'on a noté précédemment.

64) Les emprunts Euratom ont cette particularité de ne présenter, en ce qui concerne leur durée d'amortissement, aucune variation selon le moment où ils ont été émis. Ils bénéficient tous d'un temps d'amortissement relativement étendu. L'emprunt Eximbank de 1959 comme les emprunts récents lancés en 1977 ont des durées d'amortissement de 15 ans. Un seul a une durée plus courte : 10 ans.

C. — LA GARANTIE DES EMPRUNTS

a) Les emprunts CECA

65) La première Communauté européenne dispose de plusieurs systèmes de garantie vis-à-vis des bailleurs de fonds. Ce qui explique le crédit dont elle a toujours joui sur les marchés des capitaux. Trois mécanismes assurent la garantie de ses emprunts : le nantissement collectif des créances détenues par la Haute Autorité, la faculté de recourir au prélèvement et la constitution de plusieurs fonds de garantie ou de réserve.

Le 18 novembre 1954, la CECA a conclu avec la Banque des Règlements Internationaux de Bâle un contrat de nantissement. Aux termes de celui-ci, les créances détenues par la CECA sur des emprunteurs sont constituées en portefeuille séparé. Ce dernier constitue le gage collectif de tous les prêts



teurs de la Communauté à l'encontre de tous ses autres créanciers (123).

66) Une autre garantie résulte de la compétence dont dispose la Haute Autorité d'établir et de recouvrer les prélèvements sur la production du charbon et de l'acier. En effet, les prélèvements sur la production du charbon et de l'acier peuvent être institués par décision propre de la Haute Autorité dans la limite de 1 % de la valeur de la production de charbon et d'acier.

Cette limite permet néanmoins à la Haute Autorité d'établir seule un prélèvement de 300 millions d'UCE par an. Ce chiffre laisse à la Haute Autorité, après déduction des besoins budgétaires pour les dépenses administratives ou pour les dépenses de réadaptation et de recherche, une très large marge pour résoudre toute difficulté éventuelle à faire face aux échéances des emprunts (124).

En outre, au-delà du plafond de 1 %, la Haute Autorité a la faculté de fixer le prélèvement à condition d'obtenir l'autorisation du Conseil à la majorité des deux tiers.

67) La CECA enfin a progressivement constitué plusieurs fonds de garantie ou de réserve.

En premier lieu, à l'aide du prélèvement, elle a mis en place un *fonds de garantie* stricto sensu. Il avait à l'origine été fixé à 100 millions d'UCE. Il fut de 1973 à 1975 augmenté par les contributions des nouveaux Etats membres aux réserves de la Communauté.

La CECA, en deuxième lieu, possède une *réserve spéciale*. Celle-ci fut alimentée par les gains d'intérêts résultant du placement par la Communauté des moyens du fonds de garantie ainsi que des moyens des provisions constituées par les engagements budgétaires à couvrir dans les années suivantes. Son montant est d'environ 90 millions d'UCE (125).

Cette réserve présente toutefois la caractéristique de ne pas être conservée liquide. Les fonds sont en effet prêtés par la Communauté, moyennant des taux d'intérêt très bas et à très long terme, pour le financement des maisons ouvrières. Elle est toutefois une garantie puisque le recouvrement de ces fonds est certain.

Il faut enfin ajouter à ces diverses sommes, l'ancien fonds de pension des fonctionnaires de la

CECA. Il peut être évalué à l'heure actuelle à environ 34 millions d'UCE. Il est utilisé à 60 % pour financer des prêts pour les maisons ouvrières et à 40 % pour des prêts destinés à faciliter l'acquisition d'un logement par les fonctionnaires de la Communauté (126).

C'est d'un système de garantie fondamentalement différent qu'est dotée la CEE pour les emprunts communautaires.

b) Les emprunts communautaires (CEE)

68) Parce que la CEE ne dispose ni du prélèvement ni de fonds de garantie, son crédit auprès des prêteurs éventuels est assuré par l'engagement des Etats membres à faire face quoi qu'il arrive aux échéances des emprunts communautaires.

Normalement le remboursement des emprunts et le versement des intérêts sont couverts par le service des prêts : versement d'intérêts et remboursement du principal par les Etats bénéficiaires. Ceci ne doit pas en principe soulever de difficultés puisque emprunts et prêts sont effectués aux mêmes conditions. Au cas de défaillance d'un Etat bénéficiaire d'un prêt, le règlement n° 398-75 du 17 février 1975 a prévu un mécanisme de garantie appelé « mécanisme de refinancement » (127). Celui-ci fait participer les Etats membres non bénéficiaires des prêts à la garantie des engagements pris par la Communauté envers ses créanciers.

Le déclenchement du mécanisme de refinancement est subordonné à la constatation de la défaillance effective de l'Etat membre débiteur.

Si, à l'approche de l'échéance, des difficultés se présentent, la Commission vérifie que l'Etat débiteur ne peut pas faire face à ses obligations. Dans le cas où cet examen révélerait qu'effectivement l'Etat concerné est dans l'impossibilité de respecter ses engagements, la Commission propose au Conseil de décider la mise en œuvre du refinancement. Le Conseil doit alors prendre sa décision à l'unanimité.

Dans le cas où la vérification ferait seulement apparaître des doutes sérieux sur la faculté de l'Etat débiteur d'honorer ses engagements, il appartient à la Commission de rédiger un rapport qu'elle adressera au Conseil. Dans celui-ci elle prend position soit en faveur de la mise en œuvre du refinancement soit contre cette mise en jeu. Dans la première situation, les règles sont les mêmes que dans l'hypothèse précédente. Si, par contre, la Commission ne propose pas au Conseil que soit déclenché le mécanisme de refinancement, l'Etat

(123) J. Vergès : « L'organisation financière des Communautés européennes ». Thèse précitée, Paris, 1967, p. 79 et suiv.

(124) Rapport sur la politique d'emprunt et de prêt des Communautés européennes. Doc. com. (76) 111. Annexe 1.

(125) Id. loc.

(126) Id. loc.

(127) Précité, JOCE du 20 février 1975, n° L 46, pp. 3 et 4.

membre débiteur dispose alors du droit de saisir le Conseil. Celui-ci devra alors arbitrer le conflit et décider à l'unanimité, après consultation du Comité monétaire et du Comité des gouverneurs des banques centrales, soit de recourir au refinancement, soit de n'y point faire appel.

69) Le fonctionnement du mécanisme de refinancement est fondé sur le principe suivant : les Etats membres non bénéficiaires des prêts participent pour une certaine part au remboursement de l'emprunt ou au versement des intérêts dus par la Communauté à ses créanciers.

A cette fin une clé de répartition fixe le pourcentage des sommes dues que chaque Etat devra verser (128). Toutefois un Etat membre non bénéficiaire des prêts peut demander à être exempté du paiement en justifiant de difficultés dans sa balance des paiements ou de sérieuses détériorations dans ses réserves de change. La procédure suivie est alors identique à celle indiquée plus haut et relative à la décision de déclenchement du mécanisme de refinancement : enquête effectuée par la Commission et décision prise par le Conseil à l'unanimité (129).

Si l'exemption est accordée, le pourcentage de participation des autres Etats au refinancement est augmenté d'autant. Mais un plafond est fixé par le règlement du 17 février 1975 que les Etats ne sont pas tenus de dépasser. Ce plafond est égal au double du montant maximum prévu pour le soutien financier à moyen terme mis en place par le Conseil le 22 mars 1971 sur la base des articles 103 et 108 du traité de Rome (130). Cependant le pourcentage, à la différence de celui du soutien à moyen terme, est ici fixé non par rapport au montant de l'échéance considérée, mais par rapport à la charge globale de l'emprunt : capital et intérêts (131). Ceci permet à chaque Etat membre d'apprécier, au moment où est prise la décision déterminant le montant de l'emprunt, l'étendue de son engagement financier.

Enfin, si une fois le plafond atteint, un solde demeure, celui-ci sera réparti entre les Etats qui avaient été à l'origine exemptés de participer au mécanisme en utilisant la clé prévue à l'article 2 (cf. note 128).

(128) Cette clé est établie par l'article 2 du règlement du 17 février 1975 de la manière suivante :

Allemagne 22,02 % ; Grande-Bretagne 22,02 % ; France 22,02 % ; Italie 14,68 % ; Belgique-Luxembourg 7,34 % ; Pays-Bas 7,34 % ; Danemark 3,30 % ; Irlande 1,28 %.

(129) Règlement précité, article 6, § 4.

(130) Voir J. C. Leygues, article précité : « Le concours financier à moyen terme ». RMC, 1975, p. 153.

(131) J. Vergès, article précité : « Les finances communautaires en 1975 ». RSF, 1975, p. 739.

En tout état de cause, le mécanisme complexe mis en place est un système d'avances remboursables. La défaillance de l'Etat bénéficiaire comme l'exemption d'un autre Etat membre sont des situations temporaires. Elles seront suivies des remboursements équivalents.

c) Les emprunts Euratom

70) A la différence des emprunts auxquels peuvent avoir recours les deux précédentes Communautés, les deux types existant d'emprunts Euratom ne sont pourvus d'aucun mécanisme spécifique de garantie. Il n'existe ni fonds de réserve, ni système de refinancement par les Etats membres. La garantie offerte par la CEEA-Euratom à ses bailleurs de fonds résulte exclusivement de l'inscription des emprunts au budget de la Communauté. Les divers emprunts émis jusqu'à ce jour ont en effet été budgétisés (132).

Cette inscription garantit les souscripteurs qu'au cas de défaillance des bénéficiaires de prêts versés par la Communauté, les engagements de cette dernière seront couverts au moyen des autres ressources budgétaires de l'Euratom.

Conclusion

71) Aujourd'hui l'emprunt communautaire connaît un important développement. Celui-ci devrait s'amplifier encore dans les années à venir, à raison des limites que les textes assignent aux autres ressources propres et qui, semble-t-il, seront rapidement atteintes (133). L'emprunt resterait alors le seul procédé susceptible de donner aux Communautés européennes une réelle et souhaitable indépendance financière.

Toutefois, dans l'état du droit, l'emprunt lui-même souffre de divers maux de nature à entraver sa future extension. Si l'on désire que celle-ci s'accomplisse, des réformes profondes devraient être réalisées.

En premier lieu, il paraît nécessaire de faire disparaître le cantonnement actuel des ressources d'emprunt. L'affectation, à notre sens trop stricte, des fonds empruntés à la seule couverture des prêts communautaires devrait être élargie. La Commission des Communautés se verrait reconnaître compétence pour émettre des emprunts à court terme destinés à faire face à des difficultés de trésorerie.

(132) Cf. supra, n° 18 et 33.

(133) Le taux plafond de 1 % qui limite la TVA communautaire serait atteint en 1979.



En second lieu, alors qu'aujourd'hui le Conseil, émanation des Etats membres, détient de manière exclusive le pouvoir de décider le recours à l'emprunt — sauf dans le cadre de la CEEA —, il conviendrait d'associer à l'exercice de ce pouvoir les autres institutions communautaires. La Commission d'abord ne dispose que d'une compétence de stricte exécution des décisions du Conseil et de gestion matérielle des opérations de recettes et de dépenses résultant de l'emprunt. L'Assemblée, de son côté, n'est habilitée qu'à exercer un contrôle a posteriori des décisions prises en matière d'emprunt. Il faudrait donc, d'une part faire participer l'Assemblée à la prise de décision de principe du recours à l'emprunt soit dans le cadre de la procédure budgétaire, soit dans celui de la procédure de concertation mise en place en 1975. La décision conjointe du Conseil et de l'Assemblée habiliterait la Commission à émettre des emprunts au cours de l'exercice budgétaire et fixerait le montant maximum de ces émissions. Cette réforme devrait donc être accompagnée d'un élargissement des attributions de la Commission qui déciderait librement des emprunts qu'il conviendrait de lancer au cours de l'année, sauf à répondre de sa gestion devant l'Assemblée au titre de la responsabilité inscrite dans les traités constitutifs.

72) S'il paraît trop limité dans son objet, l'emprunt communautaire est aussi trop divers dans son régime. A l'heure actuelle, si l'on compte les emprunts pour investissements en voie de création, les Communautés européennes disposent de cinq procédés distincts d'accès aux marchés des capitaux. Ces divers instruments d'emprunt étant soumis à des régimes juridiques différents, bien que présentant des points de convergence. Cette « diver-

sité qui tend à devenir désordre » (134) présente, à n'en pas douter, de sérieux inconvénients.

Elle est d'abord un obstacle à une vision claire et complète de la situation financière des Communautés : appréciation exacte des besoins, position de l'endettement communautaire, etc. Elle risque ensuite d'entraîner sur le plan organique une dilution des responsabilités de décision et surtout de gestion des emprunts (135). Enfin, sur un plan plus général, cette multiplicité des moyens est susceptible de provoquer une approche dispersée des grands marchés de capitaux risquant ainsi d'engendrer une confusion nuisible au crédit international des Communautés.

Une rationalisation du régime juridique des emprunts communautaires est donc indispensable. Elle ne consisterait pas dans la création d'un régime entièrement nouveau. Il s'agirait seulement de mettre en place une procédure unifiée d'emprunt qui s'inspirerait des principes généraux évoqués plus haut (cf. n° 71) et dont les mécanismes reprendraient les caractères communs des divers instruments d'emprunt fonctionnant aujourd'hui.

Echapperaient à ce régime unifié, les opérations réalisées par la BEI à raison de la personnalité juridique reconnue à cet organisme et de la spécificité de ses actions. En dehors de ce cas, les trois Communautés disposeraient d'un instrument d'emprunt unique mais susceptible d'avoir des affectations très diverses en fonction des besoins auxquels il faudrait faire face.

Ce régime permettrait ainsi à l'emprunt communautaire de répondre à la fois à l'exigence politique et budgétaire de clarté et à celle, plus spécifiquement financière, de souplesse souvent liée à l'évocation des ressources d'emprunt.

(134) Rapport de la Commission des budgets sur le dialogue inter-institutionnel relatif à certaines questions budgétaires. (Doc. PE 150-78 du 30 mai 1978, p. 11).

(135) Cette crainte est exprimée par la Commission des budgets dans le document précité p. 11.

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES EN MATIÈRE AGRICOLE (1958-1977)

Gérard DRUESNE

*Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit de Nancy,
Directeur-adjoint du Département
des Sciences juridiques et politiques
au Centre européen universitaire*

Septième thème (*) :

Principe de la préférence communautaire

117 — Le principe de la préférence communautaire est celui selon lequel les mécanismes du Marché commun doivent privilégier, dans les échanges auxquels se livrent les opérateurs économiques, la production communautaire, c'est-à-dire les produits des agricultures des Etats membres. C'est là la raison principale de l'insertion de l'agriculture dans le traité de Rome : garantir aux agriculteurs des Etats membres l'écoulement de leur production, en les protégeant de la concurrence des marchandises en provenance de pays tiers. L'importance de cette préoccupation explique et en même temps souligne le caractère paradoxal de la place qu'occupe le principe dans le texte du traité : on ne l'y trouve en effet pas formulé expressément avec une portée générale et absolue, parce qu'il est considéré comme résultant implicitement de l'ensemble de ses dispositions. La Cour semble d'ailleurs admettre cette interprétation puisqu'elle se contente volontiers d'évoquer lorsqu'elle fait référence au principe « la préférence qui découle de l'application du traité ». Une formulation du principe existe pourtant dans le texte, mais avec une portée très limitée puisqu'elle concerne un mécanisme applicable seulement pendant la période de transition le système des prix minima. Aux termes de l'article 44 par. 2, en effet, les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre Etats membres. » La Cour ne s'est pas arrêtée au caractère temporaire de cette disposition, et considère au contraire que « le principe de la préférence communautaire, qui constitue un des principes du traité, a trouvé en matière agricole une expression à l'article 44 par. 2 (13 mars 1968, 5/67, Beus, précité).

Mais il n'est évidemment opposable qu'à l'autorité communautaire elle-même, les Etats membres pouvant conventionnellement en supprimer les effets. Ainsi, l'Acte d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark prévoit que lorsqu'un Etat perçoit ou octroie un montant compensatoire adhésion pour compenser les différences de niveau de prix entre les nouveaux Etats membres et la Communauté originaire, ce montant ne peut être supérieur au montant total perçu par ce même Etat à

(*) Les précédents thèmes de cette étude ont été publiés dans les numéros 220, 221, 222, 223 et 224 de la Revue.



l'importation en provenance de pays tiers, sauf dérogation décidée par le Conseil. Un opérateur économique reprochait à ce système d'être contraire au principe de la préférence communautaire puisque, dans un marché mondial à la hausse, il favorisait dans les nouveaux Etats membres les importations de céréales en provenance de pays tiers par rapport à celles en provenance des Etats membres originaires. La Cour refuse de déclarer engagée pour autant la responsabilité de la Communauté : les effets éventuels du système résultent, non du comportement du Conseil mais de l'Acte d'adhésion lui-même, qui fait partie intégrante du traité conclu entre les Etats membres originaires et nouveaux (4 février 1975, 169/73, Compagnie continentale France).

118 — Pour la période de transition, la Cour a été saisie de recours fondés sur la violation du principe à propos du régime du prélèvement intracommunautaire, qui pouvait être institué en raison des différences de prix subsistant entre les Etats membres. Alors que, pour les importations en provenance de pays tiers, l'importateur pouvait demander la préfixation du prélèvement, une telle possibilité n'existait pas pour le prélèvement intracommunautaire, et un opérateur économique estimait que cette différence était contraire au principe de la préférence communautaire en favorisant les importations de pays tiers. La Cour la tient au contraire pour justifiées : les fluctuations de prix à l'intérieur du Marché commun étaient, grâce à la réglementation communautaire, beaucoup moins importantes que sur le marché mondial, de sorte que c'est seulement l'opérateur commerçant avec les pays tiers qu'il fallait mettre à l'abri, par la possibilité de préfixation du prélèvement, de fluctuations trop onéreuses (24 juin 1970, 73/69, Oehlmann).

En revanche, est contraire au principe la décision par laquelle la Commission, fixant le prix franco-frontière pour l'importation en Allemagne fédérale de maïs en provenance d'Italie, a retenu non le cours du maïs récolté en Italie mais celui du maïs importé des Etats-Unis en Italie, inférieur au cours du produit indigène (le prélèvement intracommunautaire était égal à la différence entre le prix de seuil de l'Etat importateur et le prix franco-frontière de l'Etat exportateur, déduction faite d'un montant forfaitaire). Un tel mode de calcul augmentait le prélèvement à payer par l'importateur, et entravait ainsi les exportations de maïs indigène du fait que l'avantage résultant, par rapport aux importations en provenance de pays tiers, du montant forfaitaire se trouvait sérieusement réduit voire même supprimé (10 janvier 1973, 55/72, Getreidehandel).

La signification du principe apparaît dans le refus par la Cour d'en faire application lorsqu'il s'agit non

pas du prélèvement frappant les importations, mais de la restitution accordée aux exportations : la préférence consiste en une protection accordée à la production communautaire par rapport aux produits importés des pays tiers, et n'a aucune incidence sur le régime des exportations. Pendant la période de transition, les restitutions à l'exportation vers d'autres Etats membres étaient en effet limitées forfaitairement à certains pourcentages, afin de protéger les échanges intracommunautaires et les marchés des Etats membres importateurs contre les distorsions de prix, alors qu'aucune restriction de ce genre ne frappait les restitutions à l'exportation vers les pays tiers. Le principe n'en est pas pour autant méconnu, car l'objectif de maintien d'une préférence en faveur des producteurs des Etats membres concernait essentiellement les importations, de sorte que rien ne s'opposait à ce que les exportations intracommunautaires fussent soumises à des conditions moins avantageuses que celles applicables aux exportations vers les pays tiers (27 octobre 1971, 6/71, Rhenmühlen, précité).

119 — Pour la période postérieure à l'expiration de la période de transition, on ne trouve guère que deux arrêts dans lesquels la Cour ait fait application du principe. Dans l'arrêt précité du 2 juin 1976 (56-60/74, Kampffmeyer), relatif à l'aide communautaire à la production de blé dur, elle l'a utilisé pour justifier le maintien d'une différence entre le prix de seuil et le prix d'intervention. Les semouleries allemandes observaient en effet qu'elles devaient acheter leur blé dur au prix de seuil sur le marché mondial tandis que les semouleries françaises et italiennes pouvaient s'approvisionner en céréale indigène à un prix proche du prix d'intervention, donc moins élevé, et que pour faire cesser cette discrimination, l'autorité communautaire aurait dû réduire le prix de seuil jusqu'au niveau du prix d'intervention. La Cour juge qu'un écart entre les deux prix est indispensable pour maintenir la préférence communautaire dans les Etats membres qui produisent le blé dur, une égalisation risquant de compromettre l'écoulement du produit indigène de l'Italie méridionale vers l'Italie du Nord, et du Midi de la France vers la côte atlantique. La Cour s'appuie de la même manière sur le principe de la préférence communautaire pour écarter le grief de comportement discriminatoire dans l'arrêt précité du 22 janvier 1976 (55-75, Balkan Import-Export). La requérante, qui avait dû payer des montants compensatoires monétaires sur ses importations en provenance de Bulgarie, reprochait à la Commission d'avoir violé le principe d'égalité de traitement en exemptant de ces montants les importations en provenance de Suisse et d'Italie. La Cour, après avoir rejeté le moyen en ce qui concerne la Suisse, pays tiers, en

jugeant que le principe d'égalité n'est pas applicable dans les relations externes de la Communauté (v. supra, 71), estime que la question ne se pose même pas pour les importations en provenance d'Italie : le règlement 974/71 du Conseil ne permettant l'octroi ou la perception de montants compensatoires que si l'application des mesures monétaires prises par un Etat membre doit entraîner des

perturbations dans les échanges de produits agricoles, la Commission dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation, dans la mesure notamment où le principe de la préférence communautaire justifie une appréciation différente des possibilités de perturbations suivant qu'il s'agit de produits en provenance d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers.



TABEAU DES ARRÊTS RENDUS EN MATIÈRE AGRICOLE PAR LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Les arrêts sont cités dans l'ordre chronologique. Ceux qui ont été mentionnés dans la Chronique sont indiqués par un *.

1961			
*19 décembre	7/61	Commission c. Gouvernement de la République italienne	Rec. 1961, p. 633
1962			
*14 décembre	2 et 3/62	Commission c. Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique	Rec. 1962, p. 813
14 décembre	16 et 17/62	Confédération nat. des producteurs de fruits et légumes et autres c. Conseil	Rec. 1962, p. 901
14 décembre	19 à 22/62	Fédération nat. de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes et autres c. Conseil	Rec. 1962, p. 943
14 décembre	31 et 33/62	Milchwerke Heinz Wöhrmann und Sohn KG et Alfons Lütticke c. Commission	Rec. 1962, p. 965
1963			
4 juillet	24/62	Gouvernement de la R.F.A. c. Commission	Rec. 1963, p. 129
15 juillet	25/62	Plaumann c. Commission	Rec. 1963, p. 199
*15 juillet	34/62	Gouvernement de la R.F.A. c. Commission	Rec. 1963, p. 271
1964			
*18 février	73 et 74/63	N.V. Internationale Crediet en Handelsvereniging Rotterdam c. Ministre de l'Agriculture et de la Pêche à La Haye	Rec. 1964, p. 3
2 juillet	1/64	S.A. belge Glucoseries réunies c. Commission	Rec. 1964, p. 811
*13 novembre	90 et 91/63	Commission c. Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique	Rec. 1964, p. 1217
1965			
1 ^{er} avril	38/64	Getreide Import Gesellschaft c. Commission	Rec. 1965, p. 263
1 ^{er} avril	40/64	M. Marcello Sgarlata et autres c. Commission	Rec. 1965, p. 279
*1 ^{er} juillet	106 et 107/63	Alfred Toepfer et Getreide Import Gesellschaft c. Commission	Rec. 1965, p. 525
8 juillet	10/65	Waldemar Deutschmann c. R.F.A.	Rec. 1965, p. 601
1 ^{er} décembre	16/65	C. Schwarze c. Einfuhr und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel	Rec. 1965, p. 1081
1966			
1 ^{er} mars	48/65	Alfons Lütticke c. Commission	Rec. 1966, p. 27
*16 juin	52 et 55/65	R.F.A. c. Commission	Rec. 1966, p. 227
1967			
*14 juillet	5/66, 7/66, 13 à 24/66	Kampffmeyer et autres c. Commission	Rec. 1967, p. 317
30 novembre	30/66	Kurt Becher c. Commission	Rec. 1967, p. 369
*13 décembre	17/67	Max Neumann c. Hauptzollamt Hof/Saale	Rec. 1967, p. 571
1968			
*13 mars	5/67	W. Beus c. Hauptzollamt München	Rec. 1968, p. 125
*13 mars	30/67	Industria Molitoria Imolese et autres c. Conseil	Rec. 1968, p. 171
* 3 avril	28/67	Molkerei c. Hauptzollamt Paderborn	Rec. 1968, p. 211
* 4 avril	7/67	Milchwerke H. Wöhrmann c. Hauptzollamt Bad Reichenhall	Rec. 1968, p. 261
* 4 avril	13/67	Kurt Becher c. Hauptzollamt München	Rec. 1968, p. 275
* 4 avril	20/67	Kunstmühle Tivoli c. Hauptzollamt Würzburg	Rec. 1968, p. 293
* 4 avril	25/67	Milch, Fett und Eierkontor c. Hauptzollamt Saarbrücken	Rec. 1968, p. 305
*11 juillet	4/68	Schwarzwaldmilch c. Office pour l'importation et le stockage des matières grasses	Rec. 1968, p. 549
*11 juillet	6/68	Zuckerfabrik Watenstedt c. Conseil	Rec. 1968, p. 595
1969			
24 juin	29/68	Milch, Fett und Eierkontor c. Hauptzollamt Saarbrücken	Rec. 1969, p. 165
*1 ^{er} juillet	24/68	Commission c. République italienne	Rec. 1969, p. 193
* 5 octobre	50/69R	Gouvernement de la R.F.A. c. Commission	Rec. 1969, p. 449
15 octobre	14/69	Markus et Walsh c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1969, p. 349
*15 octobre	16/69	Commission c. Gouvernement de la République italienne	Rec. 1969, p. 377
*10 décembre	10 et 18/68	Soc. Eridiana Zuccherifici Nazionali et autres c. Commission	Rec. 1969, p. 459
1970			
*17 février	31/69	Commission c. République italienne	Rec. 1970, p. 25
*18 février	40/69	Hauptzollamt Hambourg c. Paul Bollmann	Rec. 1970, p. 69
* 4 mars	33/69	Commission c. Gouvernement de la République italienne	Rec. 1970, p. 93
*15 avril	28/69	Commission c. gouvernement de la République italienne	Rec. 1970, p. 187
*16 avril	63/69	Compagnie française commerciale et financière c. Commission	Rec. 1970, p. 205
16 avril	64/69	Compagnie française commerciale et financière c. Commission	Rec. 1970, p. 221

16 avril	65/69	Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit c. Commission	Rec. 1970, p. 229
18 juin	72/69	Hauptzollamt Bremen c. Bremer Handels Gesellschaft	Rec. 1970, p. 427
18 juin	74/69	Hauptzollamt Bremen c. Waren-Import Gesellschaft	Rec. 1970, p. 451
*24 juin	73/69	Oehlmann c. Hauptzollamt Münster	Rec. 1970, p. 467
* 9 juillet	26/69	Commission c. République française	Rec. 1970, p. 565
*22 octobre	12/70	Paul Craeynest et Michel Vandewalle c. Etat belge	Rec. 1970, p. 905
*28 octobre	16/70	Necomout c. Organisme néerlandais chargé de la gestion du système des restitutions	Rec. 1970, p. 921
28 octobre	17/70	Lassie c. Organisme néerlandais chargé de la gestion du système des restitutions	Rec. 1970, p. 945
*18 novembre	8/70	Commission c. République italienne	Rec. 1970, p. 961
8 décembre	14/70	Deutsche Bakels c. Directeur régional des Finances de Munich	Rec. 1970, p. 1001
8 décembre	28/70	Otto Witt c. Hauptzollamt Lünebourg	Rec. 1970, p. 1021
*15 décembre	31/70	Deutsche Getreide und Futtermittel c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1970, p. 1055
*16 décembre	36/70	Getreide Import c. Office d'importation et de stockage pour les céréales et les fourrages	Rec. 1970, p. 1107
*17 décembre	11/70	Internationale Handelsgesellschaft c. Office d'importation et de stockage pour les céréales et fourrages	Rec. 1970, p. 1125
*17 décembre	25/70	Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages c. Köster, Berodt et Co	Rec. 1970, p. 1161
*17 décembre	26/70	Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages c. Günter Henck	Rec. 1970, p. 1183
*17 décembre	30/70	Otto Scheer c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1970, p. 1197
*17 décembre	34/70	Syndicat nat. du commerce extérieur des céréales c. ONIC	Rec. 1970, p. 1233

1971

11 février	37/70	Rewe-Zentrale c. Hauptzollamt Emmerich	Rec. 1971, p. 23
*11 février	39/70	Norddeutsche Vieh und Fleischkontor c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1971, p. 49
3 mars	51/70	Alfons Lütticke c. Hauptzollamt Passau	Rec. 1971, p. 121
*10 mars	38/70	Deutsche Tradax c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1971, p. 145
10 mars	58/70	Compagnie continentale et autres c. Produktschap	Rec. 1971, p. 163
28 avril	4/69	Alfons Lütticke c. Commission	Rec. 1971, p. 325
*12 mai	76/70	Ludwig Wünsche c. Hauptzollamt Ludwischafen	Rec. 1971, p. 393
*13 mai	41 à 44/70	International Fruit Company et autres c. Commission	Rec. 1971, p. 411
17 juin	3/71	Gebrüder Bagusat c. Hauptzollamt Berlin	Rec. 1971, p. 577
14 juillet	12/71	Günther Henck c. Hauptzollamt Emmerich	Rec. 1971, p. 743
14 juillet	13/71	Günther Henck c. Hauptzollamt Emmerich	Rec. 1971, p. 767
14 juillet	14/71	Günther Henck c. Hauptzollamt Emmerich	Rec. 1971, p. 779
26 octobre	15/71	Mackprang c. Commission	Rec. 1971, p. 797
*27 octobre	6/71	Rheinmühlen c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1971, p. 823
*23 novembre	62/70	Werner Bock c. Commission	Rec. 1971, p. 897
24 novembre	30/71	Kurt Siemers c. Hauptzollamt Bad Reichenhall	Rec. 1971, p. 919
* 2 décembre	5/71	Aktien Zuckerfabrik Schöppendot c. Conseil	Rec. 1971, p. 975
*14 décembre	43/71	Politi c. Ministre des Finances de la République italienne	Rec. 1971, p. 1039
*15 décembre	21/71	Heinrich Brodersen c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1971, p. 1069
*15 décembre	35/71	Coopérative centrale du Land de Schleswig-Holstein c. Hauptzollamt Itzehoe	Rec. 1971, p. 1083
*15 décembre	51 à 54/71	International Fruit et autres c. Produktschap	Rec. 1971, p. 1107
15 décembre	77/71	Gervais Danone c. Hauptzollamt Munich	Rec. 1971, p. 1127

1972

26 janvier	38 et 39/71	Westzucker c. Hoofproduktschap	Rec. 1972, p. 1
*1 ^{er} février	49/71	Hagen c. Office d'importation pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 23
1 ^{er} février	50/71	Wünsche c. Office d'importation pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 53
* 7 mars	84/71	Marimex c. Ministre des Finances de la République italienne	Rec. 1972, p. 89
8 mars	42/71	Nordgetreide c. Commission	Rec. 1972, p. 105
*21 mars	82/71	Ministère public de la République italienne c. Società agricola industria latte	Rec. 1972, p. 119
23 mars	36/71	Günter Hanck c. Hauptzollamt Emden	Rec. 1972, p. 187
*23 mars	85/71	Kampfmeyer c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 213
26 avril	92/71	Interfood c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1972, p. 231
*17 mai	93/71	Orsolina Leonasio c. Ministère de l'Agriculture de la République italienne	Rec. 1972, p. 287
* 6 juin	94/71	Schlüter und Maack c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1972, p. 307
*13 juin	9 et 11/71	Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit c. Commission	Rec. 1972, p. 391



15 juin	5/72	Fratelli Grassi fu Davide c. administration des Finances de la République italienne	Rec. 1972, p. 443
4 octobre	9/72	Georg Brunner c. Hauptzollamt Hof	Rec. 1972, p. 961
*25 octobre	96/71	R. et V. Haegeman c. Commission	Rec. 1972, p. 1005
*26 octobre	26/72	Vereenigde c. Produktschap	Rec. 1972, p. 1031
7 novembre	20/72	Etat belge c. Cobelex	Rec. 1972, p. 1055
* 8 novembre	17/72	Gesellschaft für Getreidehandel c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 1071
15 novembre	27/72	Jozef Aimer c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 1091
*30 novembre	18/72	Granaria c. Produktschap	Rec. 1972, p. 1163
*30 novembre	32/72	Wasaknäcke Knäkebrotfabrik c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 1181
*12 décembre	21 et 24/72	International Fruit Company et autres c. Produktschap	Rec. 1972, p. 1219
13 décembre	52/72	Walzenmühle c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1972, p. 1267
*14 décembre	29/72	Marimex c. Administration italienne des Finances	Rec. 1972, p. 1309
14 décembre	38/72	Arend van de Poll c. Hauptzollamt Trèves	Rec. 1972, p. 1329
1973			
*10 janvier	55/72	Getreidehandel c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 15
*11 janvier	13/72	Gouvernement des Pays-Bas c. Commission	Rec. 1973, p. 27
6 février	42/72	Alfons Lütticke c. Hauptzollamt Passau	Rec. 1973, p. 57
7 février	39/72	Commission c. République italienne	Rec. 1973, p. 101
* 7 février	40/72	Schroeder c. R.F.A.	Rec. 1973, p. 125
- 8 février	30/72	Commission c. République italienne	Rec. 1973, p. 161
*13 mars	61/72	P.P.W. c. Hoofproduktschap	Rec. 1973, p. 301
*14 mars	57/72	Westzucker c. Office d'importation et de stockage du sucre	Rec. 1973, p. 321
*22 mars	72/72	Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages c. Baer Getreide	Rec. 1973, p. 377
*19 juin	77/72	Carmine Capolongo c. Azienda Agricola Maya	Rec. 1973, p. 611
20 juin	80/72	Koninklijke c. Hofproduktschap	Rec. 1973, p. 635
* 4 juillet	1/73	Westzucker c. Office d'importation et de stockage du sucre	Rec. 1973, p. 723
*11 juillet	3/73	Karl Schöttler c. Office d'importation et de stockage des céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 745
12 juillet	59/72	Wünsche Handelsgesellschaft c. Commission	Rec. 1973, p. 791
*12 juillet	2/73	Riseria Luigi Geddo c. Ente Nazionale Risi	Rec. 1973, p. 865
12 juillet	11/73	Getreide Import c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 919
* 9 octobre	12/73	Claus Muras c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1973, p. 963
*10 octobre	34/73	Variola c. Administration des Finances italiennes	Rec. 1973, p. 981
*11 octobre	39/73	Rewe Zentralfinanz c. Directeur de la Chambre d'Agriculture de Westphalie	Rec. 1973, p. 1039
*24 octobre	43/72	Merkur c. Commission	Rec. 1973, p. 1055
*24 octobre	5/73	Balkan Import-Export c. Hauptzollamt Berlin	Rec. 1973, p. 1091
*24 octobre	9/73	Carl Schlüter c. Hauptzollamt Lörrach	Rec. 1973, p. 1135
*24 octobre	10/73	Rewe Zentral c. Hauptzollamt Kehl	Rec. 1973, p. 1175
7 novembre	49/73	Herbert Fleischer c. Hauptzollamt Flensburg	Rec. 1973, p. 1199
*13 novembre	63 à 69/72	Wilhelm Werhahn c. Conseil	Rec. 1973, p. 1229
22 novembre	128/73	Past c. Hauptzollamt Fribourg	Rec. 1973, p. 1277
22 novembre	139/73	Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages c. Eugen Münch	Rec. 1973, p. 1287
28 novembre	138/73	Codrico c. Hoofproduktschap	Rec. 1973, p. 1341
5 décembre	119/73	Deutsche Getreide c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 1369
5 décembre	124/73	Kampffmeyer c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 1395
5 décembre	125/73	Neufeld c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1973, p. 1407
5 décembre	126/73	Friedhelm Busch c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1973, p. 1419
5 décembre	143/73	Société des produits alimentaires et diététiques (SOPAD) c. F.O.R.M.A. et F.I.R.S.	Rec. 1973, p. 1433
12 décembre	131/73	Procédure pénale c. G. et A. Grosoli	Rec. 1973, p. 1555
12 décembre	142/73	Hugo Mathes c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1973, p. 1575
12 décembre	149/73	Otto Witt c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1973, p. 1587
13 décembre	150/73	Hollandse Melksuiker fabriek	Rec. 1973, p. 1633
1974			
15 janvier	134/73	Holtz et Willemsen c. Conseil	Rec. 1974, p. 1
*15 janvier	154/73	Kurt Becher c. Hauptzollamt Emden	Rec. 1974, p. 19
*30 janvier	158/73	Kampffmeyer c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1974, p. 101

30 janvier	159/73	Hannoversche Zucker c. Hauptzollamt Hannover	Rec. 1974, p. 121
*12 février	146/73	Rheinmühlen c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1974, p. 139
*21 février	162/73	Birra Dreher c. Administration italienne des Finances	Rec. 1974, p. 201
*21 mars	151/73	Irlande c. Conseil	Rec. 1974, p. 285
* 4 avril	178, 179 et 180/73	Etat belge et Grand-Duché de Luxembourg c. Mertens et autres	Rec. 1974, p. 383
*30 avril	181/73	Haegeman c. Etat belge	Rec. 1974, p. 449
*15 mai	186/73	Norddeutsches Vieh c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1974, p. 533
28 mai	3/74	Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages c. Wilhelm Pfützenreuter	Rec. 1974, p. 589
*29 mai	185/73	Hauptzollamt Bielefeld c. Offene Handelsgesellschaft	Rec. 1974, p. 607
* 2 juillet	153/73	Holtz et Willemsen c. conseil et Commission	Rec. 1974, p. 675
11 juillet	8/74	Procureur du roi c. Benoît et Gustave Dassonville	Rec. 1974, p. 837
*11 juillet	11/74	Union des minotiers de la Champagne c. Gouvernement français	Rec. 1974, p. 877
*1 ^{er} octobre	14/74	Norddeutsche Vieh c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1974, p. 899
*10 octobre	25/74	Günter Henck c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1974, p. 1017
*30 octobre	190/73	Ministère public c. J. Van Haaster	Rec. 1974, p. 1123
*12 novembre	34/74	Société Roquette c. Etat français	Rec. 1974, p. 1217
*10 décembre	48/74	Charmasson c. Ministère de l'Economie et des Finances	Rec. 1974, p. 1383

1975

*22 janvier	55/74	Robert Unkel c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1975, p. 9
*23 janvier	31/74	Filippo Galli	Rec. 1975, p. 47
23 janvier	51/74	Van der Hulst c. Produktschap	Rec. 1975, p. 79
* 4 février	169/73	Compagnie continentale France c. Conseil	Rec. 1975, p. 117
20 février	12/74	Commission c. R.F.A.	Rec. 1975, p. 181
*20 février	64/74	Adolf Reich c. Hauptzollamt Landau	Rec. 1975, p. 261
*26 février	63/74	Cadsky Spa c. Institut italien pour le commerce extérieur	Rec. 1975, p. 281
*18 mars	78/74	Denka c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1975, p. 421
*14 mai	74/74	Comptoir national technique agricole c. Commission	Rec. 1975, p. 533
15 mai	71/74	Association néerlandaise des importateurs c. Commission	Rec. 1975, p. 563
15 mai	92/74	Melkproduktenmaatschappij c. Produktschap	Rec. 1975, p. 599
*27 mai	22/75	Office d'importations et de stockage pour céréales et fourrages c. Mackprang	Rec. 1977, p. 607
10 juin	91/74	Hauptzollamt Hambourg c. Hamburger Import	Rec. 1975, p. 643
*17 juin	93/74	Pastificio Triestino c. Administration des Finances de l'Etat	Rec. 1975, p. 661
*25 juin	5/75	Denka c. Office d'importation et de stockage pour céréales et fourrages	Rec. 1975, p. 759
*8 juillet	4/75	Rewe-Zentralfinanz c. Landwirtschaftskammer	Rec. 1975, p. 843
*9 juillet	21/75	Schroeder c. Oberstadtdirektor der Stadt Köln	Rec. 1977, p. 905
*30 septembre	89/74, 18 et 19/75	Procureur général près la Cour d'appel de Bordeaux c. Robert-Jean Arnaud	Rec. 1975, p. 1023
*30 septembre	10 à 14/75	Procureur général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence c. Paul-Louis Lahaille et autres	Rec. 1975, p. 1053
*30 octobre	23/75	Rey Soda c. Cassa Conguaglio Zuccherio	Rec. 1975, p. 1279
11 novembre	37/75	Bagusat c. Hauptzollamt Berlin-Packhof	Rec. 1975, p. 1339
*18 novembre	100/74	Société CAM c. Commission	Rec. 1975, p. 1393
18 novembre	30/75	Soc. Unil It. c. Administration des Finances de l'Etat	Rec. 1975, p. 1419
26 novembre	99/74	Soc. des Grands moulins des Antilles c. Commission	Rec. 1975, p. 1531
*9 décembre	64/75	Procureur général près la Cour d'Appel de Lyon c. Henri Mommessin	Rec. 1975, p. 1599
*10 décembre	95 à 98/74, 15/75, 100/75	Union nat. des coopératives de céréales et autres c. Commission et Conseil	Rec. 1975, p. 1615
10 décembre	53/75	Etat belge c. Jean Nicolas Vandertaalen et Dirk Leopold Maes	Rec. 1975, p. 1647
*16 décembre	40 à 48, 50, 54 à 56, 111, 113 et 114/73	Coopérative Suiker c. Commission	Rec. 1975, p. 1663

1976

*21 janvier	40/75	Soc. des produits Bertrand c. Commission	Rec. 1976, p. 1
*22 janvier	55/75	Balkan Import-Export c. Hauptzollamt Berlin-Packhof	Rec. 1976, p. 19
*22 janvier	60/75	Russo c. A.I.M.A.	Rec. 1976, p. 45
* 27 janvier	46/75	IBC c. Commission	Rec. 1976, p. 65
* 5 février	87/75	Daniele Bresciani c. Administration italienne des Finances	Rec. 1976, p. 129
* 5 février	94/75	Süddeutsche Zucker c. Hauptzollamt Mannheim	Rec. 1977, p. 153
*17 février	91/75	Hauptzollamt Göttingen c. Wolfgang Miritz	Rec. 1976, p. 217
*26 février	52/75	Commission c. République italienne	Rec. 1976, p. 277
*26 février	65/75	Riccardo Tasca	Rec. 1976, p. 291
*26 février	88 à 90/75	Soc. SADAM c. Comité interministériel des prix	Rec. 1976, p. 323



* 9 mars	95/75	Effem c. Hauptzollamt Lunebourg	Rec. 1977, p. 361
*17 mars	67 à 85/75	Lesieur Cotelle c. Commission	Rec. 1976, p. 391
* 8 avril	29/75	Kaufhof c. Commission	Rec. 1976, p. 431
8 avril	106/75	Merkur c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1976, p. 531
4 mai	47/75	R.F.A. c. Commission	Rec. 1976, p. 569
*21 mai	26/74	Soc. Roquette c. Commission	Rec. 1976, p. 677
* 2 juin	56 à 60/74	Kampffmeyer et autres c. Commission et Conseil	Rec. 1976, p. 711
* 2 juin	125/75	Milch, Fett und Eierkontor c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1976, p. 771
*15 juin	74/74	Comptoir national technique agricole c. Commission	Rec. 1976, p. 797
*15 juin	113/75	Frecassetti c. Administration des Finances de l'Etat italien	Rec. 1976, p. 983
15 juin	120/75	Walter Riemer c. Hauptzollamt Lübeck	Rec. 1976, p. 1003
* 7 juillet	7/76	Soc. IRCA c. Administration des Finances de l'Etat italien	Rec. 1976, p. 1213
*14 juillet	3, 4 et 6/76	Kramer et autres	Rec. 1976, p. 1279
*23 novembre	28/76	Milac c. Hauptzollamt Fribourg	Rec. 1976, p. 1639
*15 décembre	35/76	Simmenthal c. Ministère italien des Finances	Rec. 1976, p. 1871
*16 décembre	33/76	Rewe c. Chambre d'Agriculture de la Sarre	Rec. 1976, p. 1989
16 décembre	36 et 37/76	Administration des Finances de l'Etat italien c. Soc. Foral	Rec. 1976, p. 2009
*16 décembre	45/76	Comet c. Produktschap	Rec. 1976, p. 2043

1977

*25 janvier	46/76	Bauhuis c. Etat néerlandais	Rec. 1977, p. 5
26 janvier	49/76	Überseehandel c. Handelskammer Hambourg	Rec. 1977, p. 41
* 2 février	50/76	Amsterdam Bulb c. Produktschap	Rec. 1977, p. 137
* 3 février	52/76	Benedetti c. Munari	Rec. 1977, p. 163
15 février	69 et 70/76	Dittmeyer c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1977, p. 231
1 ^{er} mars	84/76	Goulven Collic c. F.O.R.M.A.	Rec. 1977, p. 361
* 2 mars	44/76	Milch, Fett und Eierkontor c. Conseil et Commission	Rec. 1977, p. 393
3 mars	80/76	North Kerry Milk c. Ministère irlandais de l'Agriculture	Rec. 1977, p. 425
*16 mars	68/76	Commission c. République française	Rec. 1977, p. 515
*22 mars	78/76	Steinike et Weinlig c. R.F.A.	Rec. 1977, p. 595
23 mars	86/76	Gervais Danone c. Hauptzollamt Munich	Rec. 1977, p. 619
*31 mars	54 à 60/76	Compagnie industrielle et agricole du comté de Lohéac et autres c. Conseil et Commission	Rec. 1977, p. 645
31 mars	88/76	Soc. pour l'exportation des sucres c. Commission	Rec. 1977, p. 709
5 mai	101/76	Koninklijke c. Conseil et Commission	Rec. 1977, p. 797
*5 mai	110/76	Pretore di Cento c. Inconnu	Rec. 1977, p. 851
11 mai	99 et 100/76	Roohoterfabriek c. Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles	Rec. 1977, p. 861
*18 mai	111/76	Officier van Justitie c. Van den Hazel	Rec. 1977, p. 901
21 mai 31/77R et 53/77R	53/77R	Commission c. Royaume-Uni	Rec. 1977, p. 921
22 mai	61/77R	Commission c. Irlande	Rec. 1977, p. 937
*25 mai	77/76	Cucchi c. Avez	Rec. 1977, p. 987
*25 mai	105/76	Interzuccheri c. Rezzano e Cavassa	Rec. 1977, p. 1029
* 8 juin	97/76	Merkur c. Commission	Rec. 1977, p. 1063
*28 juin	118/76	Balkan Import-Export c. Hauptzollamt Berlin	Rec. 1977, p. 1177
* 5 juillet	114/76	Bela-Mühle c. Grows-Farm	Rec. 1977, p. 1211
* 5 juillet	116/76	Granaria c. Hoofproduktschap	Rec. 1977, p. 1247
* 5 juillet	119 et 120/76	Olmühle Hambourg c. Hauptzollamt Hambourg	Rec. 1977, p. 1269
* 6 juillet	6/77	Schouten c. Hoofproduktschap	Rec. 1977, p. 1291
*12 juillet	89/76	Commission c. Royaume des Pays-Bas	Rec. 1977, p. 1355
12 juillet	2/77	Hoffman's Stärkefabriken c. Hauptzollamt Bielefeld	Rec. 1977, p. 1375
13 juillet	61/77R	Commission c. Irlande	Rec. 1977, p. 1411
*29 septembre	27/77	Cargill c. O.N.I.C.	Rec. 1977, p. 1535
5 octobre	5/77	Tedeschi c. Denkavit	Rec. 1977, p. 1555
11 octobre	125/76	Peter Cremer c. Office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles	Rec. 1977, p. 1593
*19 octobre	117/76 et 16/77	Albert Ruckdeschel	Rec. 1977, p. 1753
*19 octobre	124/76 et 20/77	Moulins et huileries de Pont-à-Mousson c. O.N.I.C.	Rec. 1977, p. 1795
*20 octobre	29/77	Soc. Roquette c. Etat français	Rec. 1977, p. 1835
8 novembre	26/77	Balkan Import-Export c. Hauptzollamt Berlin-Packhof	Rec. 1977, p. 2031
8 novembre	36/77	A.I.M.A. c. Greco	Rec. 1977, p. 2059
*30 novembre	52/77	Cayrol et Rivoira	Rec. 1977, p. 2261
*15 décembre	126/76	Dietz c. Commission	Rec. 1977, p. 2431

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CECA

Lors de sa session des 5/6 mars 1979, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement allemand, Dr.-Ing. e.h. Günther Niehage, Mitglied des Vorstandes der Vereinigten Elektrizitätswerke Westfalen Aktiengesellschaft, comme membre du **Comité consultatif de la CECA** en remplacement de M. H. Mandel, membre décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 15 octobre 1980.

COMITÉ DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN

Lors de sa session des 5/6 mars 1979, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement belge, M. M. André, Administrateur général de l'Office National de l'Emploi, comme membre titulaire du **Comité du Fonds social européen**, en remplacement de M. R. Etienne, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 16 avril 1980.

ISLANDE

Le 1^{er} mars 1979, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Henrik Sv. Björnsson, désigné par le Gouvernement de la **République d'Islande**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Gudmundur I. Gudmundsson.

PÉROU

Le 1^{er} mars 1979, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Julio Ego-Aguirre Alvarez, désigné par le Gouvernement de la **République péruvienne**, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Emilio G. Barreto Bermeo.

II. — Activités communautaires

CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL EUROPÉEN A PARIS, LES 12-13 MARS 1979

Le Conseil européen a procédé à un large échange de vues sur la situation de la Communauté à la lumière des derniers développements intervenus sur la scène politique et économique mondiale. Il a constaté que ceux-ci comportaient de nouveaux risques et de grandes incertitudes. La Communauté doit y faire face résolument. En renforçant encore sa cohésion et en améliorant son équilibre interne, elle se mettra en mesure de contribuer efficacement au développement économique international et à la consolidation de la paix dans le monde.



I. Situation économique et sociale

Le Conseil européen a constaté que, tout en comportant plusieurs éléments positifs, la situation économique et sociale dans la Communauté demeurerait, à certains égards, peu satisfaisante.

Grâce notamment aux effets de l'action concertée définie par le Conseil européen en juillet 1978, et qu'il convient de poursuivre sans défaillance, une reprise de la croissance est observée dans la plupart des pays membres. Elle devrait continuer au cours des prochains mois, pour autant que la conjoncture économique mondiale ne se trouve pas perturbée par la persistance des tensions actuellement constatées sur le marché pétrolier. Le Conseil européen demande, à cet égard, au Conseil (ministres de l'Economie et des Finances) d'examiner les conséquences possibles de ces tensions sur les perspectives économiques de la Communauté.

Si, en 1978, la hausse des prix s'est ralentie et si les écarts entre les taux d'inflation dans les différents Etats membres se sont réduits, de nouvelles tensions sont apparues au cours des premiers mois de 1979. La lutte contre l'inflation doit donc rester l'objectif premier de la politique économique des Etats membres, et d'abord de ceux qui connaissent encore un rythme élevé de hausse des prix. Son succès est la condition indispensable permettant d'assurer les bases d'une croissance stable et durable. Le Conseil européen a d'ailleurs constaté que la croissance était actuellement forte dans les pays qui connaissaient le plus faible taux d'inflation.

Quant à la situation de la balance des paiements, elle s'est améliorée dans plusieurs Etats membres. Mais elle laisse encore apparaître entre les pays des écarts excessifs, qui devront être réduits. Elle risque d'autre part d'être compromise par l'aggravation de la situation pétrolière mondiale.

Dans ce contexte, le Conseil européen a constaté que les relations commerciales entre le Japon et la Communauté demeuraient gravement déséquilibrées au détriment de celle-ci. Il a exprimé le vœu que les consultations engagées par la Commission avec le gouvernement japonais aboutissent dès cette année à de substantiels progrès dans l'ouverture du marché japonais aux importations de produits manufacturés en provenance de la Communauté. Le Conseil européen a également reconnu l'intérêt qui s'attache à la mise en œuvre de l'intention exprimée par le gouvernement japonais d'accroître de façon importante son aide publique au développement.

En dépit de la reprise de la croissance, la situation de l'emploi reste au premier rang des préoccupations. La poursuite des efforts entrepris pour améliorer les structures économiques est un facteur essentiel d'augmentation de l'emploi. Ces efforts devront être complétés par des actions spécifiques destinées à faciliter la réduction du chômage.

II. Emploi et politique sociale

Le Conseil européen a consacré une part importante de ses délibérations à la situation de l'emploi et à la politique sociale. Il a reconnu la nécessité prioritaire d'améliorer la situation de l'emploi qui reste préoccupante.

Le Conseil européen a souligné l'importance de la consultation avec les partenaires sociaux sur les plans national et communautaire. Il s'est félicité de la contribution du Comité économique et social. Le Conseil européen a noté avec satisfaction l'intention des ministres des Affaires Sociales de prendre les dispositions nécessaires pour améliorer le travail des réunions tripartites communautaires entre les organisations représentatives des travailleurs, les organisations représentatives des employeurs, et la Communauté. Il a invité les partenaires sociaux à prendre les

initiatives propres à développer leur dialogue au niveau communautaire, le cas échéant sur une base sectorielle.

Le Conseil européen a confirmé l'importance qu'il attache à l'amélioration de l'emploi des jeunes et son souhait que le Conseil suive avec attention les nouvelles aides du Fonds Social en faveur de cette catégorie. Il a chargé le Conseil d'étudier les actions suivantes qui devraient contribuer parmi d'autres à l'amélioration de la situation de l'emploi :

- améliorer l'adaptation de la formation à l'emploi en développant des formules de formation en alternance, c'est-à-dire associant à une formation appliquée par l'exercice d'une activité professionnelle sur les lieux du travail, une formation théorique dispensée dans un établissement, un organisme ou un service de formation ;

- limiter l'usage systématique des heures supplémentaires ;

- améliorer l'emploi des femmes en favorisant une diversification des emplois offerts et en leur assurant un accès plus large à la formation professionnelle.

Le Conseil européen a souligné l'importance de l'action sociale que la Communauté mène en faveur des travailleurs de la sidérurgie et d'autres secteurs en difficulté.

Le Conseil européen a demandé que soient poursuivis les efforts entrepris par la Commission en vue d'assurer une meilleure efficacité de l'action du Fonds social européen par une orientation plus sélective de ses interventions pour mieux répondre aux difficultés actuelles de l'emploi.

Le Conseil marque également l'importance d'une contribution coordonnée des différents instruments financiers de la Communauté au renforcement de la lutte contre le chômage.

Le Conseil européen a demandé que le Conseil lui rende compte lors de sa prochaine session des actions concrètes qui auront été conduites selon les orientations ainsi données.

Le Conseil européen a demandé à la Commission de présenter une communication sur les implications sociales et économiques d'un aménagement concerté du temps de travail.

III. Energie

1. Le Conseil européen observe que la situation actuelle du marché pétrolier mondial confirme l'urgence qui s'attache à l'exécution des décisions que la Communauté a prises pour réduire sa dépendance et contribuer à un meilleur équilibre énergétique mondial.

L'action de la Communauté doit ainsi être poursuivie et renforcée afin d'atteindre ses objectifs à moyen terme et pour améliorer sa situation immédiate.

2. Les Etats membres renouvellent l'engagement pris à Brême en 1978 de réduire en 1985 à 50 % le taux de dépendance de la Communauté à l'égard des importations d'énergie. La Communauté limitera à cette date ses importations de pétrole au niveau atteint en 1978. En 1979, la Communauté et les Etats membres poursuivront une politique visant à réduire la consommation de pétrole à 500 millions de tonnes, soit environ 25 millions de tonnes de moins que ce qui était prévu.

La Communauté et les Etats membres accentueront leurs actions pour tirer le meilleur parti des ressources de la Communauté en hydrocarbures et en charbon. Les programmes de production d'électricité d'origine nucléaire devront être renforcés et accélérés chaque fois que les conditions le permettront ; de même l'utilisation de l'énergie solaire et géothermique doit être mieux développée.

En matière d'économie d'énergie, les mesures nouvelles prises au niveau national ou communautaire ne devront pas porter atteinte au niveau d'activité économique des pays

membres et porteront donc en priorité sur les consommations des administrations, le chauffage des locaux d'habitation et professionnels et sur une meilleure utilisation de l'énergie par les véhicules. Les politiques des prix des Etats membres devront faciliter la réalisation de ces objectifs.

Le Conseil (Energie) engagera un examen des politiques énergétiques des Etats membres. En ce qui concerne la production, il s'assurera de la convergence de ces politiques et arrêtera des objectifs communs pour soutenir celle-ci. Il arrêtera les dispositions utiles au niveau communautaire pour poursuivre le développement des technologies pétrolières, faciliter l'utilisation du charbon et de l'énergie nucléaire, et recourir aux sources nouvelles d'énergie par un effort accru de recherche-développement et par des actions de démonstration.

En ce qui concerne les économies d'énergie, le Conseil (Energie) s'assurera du caractère comparable des politiques des Etats membres, et en particulier des efforts qu'ils consentent pour contribuer à la solution des difficultés actuelles.

Il procédera aux harmonisations souhaitables et déterminera les modes d'intervention complémentaires susceptibles d'être appliqués au niveau communautaire.

3. Pour mettre la Communauté et les Etats membres en mesure de faire face aux situations de crise :

a) les Institutions compétentes de la Communauté devront achever la mise au point du dispositif communautaire de crise dont les principes ont été adoptés en 1977 ;

b) le Conseil (Energie) procédera régulièrement à la confrontation des mesures nationales.

4. Le Conseil européen affirme la conviction que les tensions actuelles sur le marché du pétrole créent une situation préoccupante ; son aggravation constituerait un sérieux danger pour l'économie mondiale.

Le maintien de l'équilibre du marché mondial de l'énergie suppose de grands efforts de tous les pays : des pays importateurs, notamment des Etats-Unis, du Japon et de la Communauté qui doivent réduire la croissance de leurs besoins, comme des pays producteurs qui ont la responsabilité d'une gestion équilibrée de leurs ressources permettant d'assurer la poursuite du développement de l'économie mondiale.

Par ailleurs, la Communauté souligne la nécessité du dialogue avec les pays producteurs. Elle appuie la déclaration dans laquelle le gouvernement d'Arabie Saoudite appelle à une concertation rapide entre les pays consommateurs et les pays producteurs. Elle appuie également les propositions faites récemment par le Président du Mexique, M. Lopez Portillo, en ce qui concerne une consultation globale sur les problèmes énergétiques mondiaux.

Le Conseil européen souligne, à ce propos, la nécessité pour la Communauté de compléter d'urgence son approche des problèmes d'approvisionnement, en particulier par une connaissance aussi étendue et précise que possible des quantités de pétrole et de produits pétroliers importés dans la Communauté, ainsi que de leurs prix, de manière que puisse s'engager un dialogue approfondi avec les producteurs sur l'état réel du marché. Le Conseil européen invite le Conseil (Energie) et la Commission à prendre d'urgence toutes les dispositions nécessaires, en particulier en matière d'observation du marché.

IV. Convergence

La mise en œuvre du SME, qui constituera une contribution importante au développement d'une croissance stable et durable dans la Communauté, doit s'appuyer sur un renforcement de la convergence des politiques et des réalisations économiques des Etats membres.

En ce qui concerne la coordination des politiques économiques, le Conseil européen invite le Conseil (Economie et Finances) à en renforcer, sur proposition de la Commission, les moyens. Il a pris note avec intérêt des suggestions formulées à cet égard par la délégation néerlandaise.

Quant à la convergence des réalisations économiques, sa réalisation requiert des mesures dont la responsabilité incombe au premier chef aux Etats membres concernés mais à l'égard desquels les politiques communautaires peuvent et doivent jouer un rôle de soutien dans le cadre d'une solidarité accrue.

Le Conseil européen a pris connaissance de la communication qu'il avait demandé à la Commission d'établir à ce sujet. Il a procédé à un échange de vues sur les moyens de parvenir à une meilleure convergence.

Il a souligné la nécessité pour les Institutions communautaires de veiller à une utilisation plus efficace des instruments existants en vue d'atteindre cet objectif.

Il a invité le Conseil et la Commission à examiner de manière approfondie comment la Communauté, grâce à l'ensemble de ses politiques, peut contribuer davantage à réaliser une plus grande convergence des économies des Etats membres et à réduire les disparités entre celles-ci.

A cette fin, il a demandé au Conseil d'examiner à la lumière des orientations qui précèdent la suite à donner aux propositions contenues dans la communication précitée de la Commission et de présenter un rapport à la prochaine réunion du Conseil européen.

V. Politique agricole commune

Le Conseil européen a procédé à un échange de vues approfondi sur la politique agricole commune à la lumière d'une communication de la Commission. Il confirme son attachement aux objectifs fondamentaux de cette politique qui est l'un des acquis de la construction européenne.

Il a constaté que les déséquilibres croissants sur les marchés agricoles ont entraîné un accroissement des dépenses de soutien agricole.

Il estime qu'une politique des prix appropriée à la situation et à la recherche de mesures adaptées à chaque production sont de nature à corriger les déséquilibres apparus sur certains marchés et à éviter la formation de surplus.

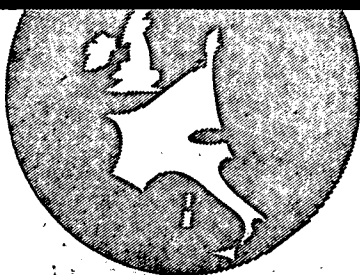
Le Conseil européen exprime son intérêt pour une amélioration de la politique des structures agricoles en particulier en faveur des régions les plus défavorisées de la Communauté et invite la Commission à compléter ses propositions dans ce secteur.

Egalement dans la perspective de l'élargissement, le Conseil souhaite que l'effort d'amélioration des structures entrepris au profit des régions méditerranéennes soit poursuivi afin que les intérêts de tous les producteurs agricoles de la Communauté fassent l'objet d'une égale considération.

Le Conseil européen invite le Conseil (ministres de l'Agriculture) à examiner les améliorations nécessaires au bon fonctionnement de la politique agricole commune dans le respect des objectifs fixés par le Traité de Rome.

COMMUNIQUÉ DU CONSEIL EUROPÉEN SUR LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN (PARIS, 12-13 MARS 1979)

Constatant que toutes les conditions étaient désormais réunies pour que soit mis en œuvre le mécanisme de change du système monétaire européen, défini lors du précédent Conseil des 4 et 5 décembre dernier, le Conseil européen, réuni à Paris le 12 mars 1979, a résolu de le mettre en vigueur à compter du mardi 13 mars 1979, dès l'ouverture des marchés des changes.



ÉGALITÉ ENTRE RÉMUNÉRATIONS MASCULINES ET FÉMININES

Le principe de l'égalité des rémunérations n'a trouvé de réalisation complète dans aucun pays de la Communauté.

La Commission regrette de devoir formuler cette conclusion générale dans le rapport qu'elle a rédigé sur l'état d'application dans la législation des Etats membres du principe d'égalité entre rémunérations masculines et féminines. Ce rapport a été transmis au Conseil (janvier 1979).

Sur la base du résultat de ses recherches, la Commission se propose d'entamer, en vertu de l'article 169 du traité CEE, des procédures d'infraction contre certains Etats membres qui n'ont encore procédé qu'à une application incomplète de la directive.

En outre, la Commission invitera les organisations d'employeurs et de travailleurs à se rencontrer au niveau européen afin de rechercher les moyens qui permettraient l'élimination des discriminations entre hommes et femmes dans un domaine qui semble présenter de grandes difficultés : celui de la classification des fonctions. Pour ce faire, la Commission va instituer un groupe de travail ad hoc.

Discrimination déguisée

Il s'agit de formes de discriminations indirectes ou déguisées qui apparaissent dans les systèmes de classification professionnelle et dans leurs modalités d'application dans les entreprises. Ainsi, un sous-classement des femmes à l'intérieur de certaines catégories professionnelles conduit parfois de fait à la formation de catégories professionnelles pratiquement réservées aux femmes. Il faut aussi prendre en considération le fait que les conventions collectives ne fixent que des taux de salaires minima ou de base, qui peuvent être formellement égaux pour les hommes et les femmes, mais qui comportent aussi la possibilité d'une discrimination dans les salaires effectivement versés aux travailleurs.

Quoi qu'il en soit, il semble que les discriminations directes susceptibles de figurer explicitement dans les conventions collectives sous forme de barèmes de salaires différents pour les hommes et les femmes, etc., soient en voie de disparition quasi totale.

Quelques problèmes sont apparus en ce qui concerne la définition de la notion de « rémunération ». Ces problèmes touchent par exemple aux avantages liés à la notion de « chef de famille » ; les conditions d'attribution de ces avantages devront être revues en fonction de la notion plus moderne de « responsabilité parentale », notion exempte de discrimination. En outre, les hommes qui effectuent, la nuit, le même travail que les femmes, le jour, touchent parfois des salaires de base plus élevés, alors que ces salaires de base devraient être identiques, la « pénibilité » du travail de nuit étant uniquement compensée par des suppléments salariaux spécifiques. De même, certains hommes se voient attribuer un salaire plus élevé sous prétexte que l'employeur pourrait leur confier des travaux « plus lourds », ce qu'il ne fait pas en fait.

Il est également difficile de déterminer le contenu exact des termes « même travail », ou bien « travail de valeur égale ». La Commission estime que la « valeur du travail » doit pouvoir être établie, lorsqu'il n'existe pas de système approprié d'évaluation des emplois, « en équité » sans difficultés excessives. Un critère qui peut paraître simpliste, mais qui est parfois efficace, consiste à se demander si en mettant un homme au poste de travail occupé par une femme, il toucherait le même salaire qu'elle ou exigerait une augmentation de salaire ?

Inspecteurs du travail

La Commission souligne que de nouveaux efforts devront être faits par les partenaires sociaux, dans le cadre de leur autonomie et de leur responsabilité propres, pour veiller à la correcte application du principe de l'égalité salariale. Elle demande aux autorités publiques de mettre en œuvre des « moyens efficaces », conformément à la directive. Ce qui devrait se traduire notamment, dans les pays où existe un corps d'inspection du travail, par un renforcement de son activité. La Commission regrette d'ailleurs que, lors de l'adoption de la directive, sa proposition qui demandait une organisation plus serrée d'un contrôle au niveau des entreprises, assorti de sanctions, n'ait pas été retenue par le Conseil.

La Commission souhaite en outre que soient institués dans tous les Etats membres des Comités ou Commissions chargés de la promotion de l'emploi féminin et de l'égalité de chances et de traitement des femmes. Ces organismes — qui existent déjà dans certains Etats membres — devraient être dotés de pouvoirs et de moyens suffisants.

Trop peu d'actions en justice

La Commission estime cependant que des progrès décisifs ne pourront être accomplis que si les femmes elles-mêmes, dont la résignation ou le découragement à cet égard peuvent se comprendre, prennent leurs propres responsabilités, avec l'aide notamment des organisations syndicales et des comités nationaux.

La directive visait notamment à faciliter aux femmes l'accès aux voies juridictionnelles lorsqu'elles se sentaient lésées dans leurs droits et intérêts. Mais il semble que cette possibilité soit exploitée de façon très peu satisfaisante :

— au Luxembourg et au Danemark, les recours sont inexistantes ;

— en Belgique, en France, en Italie et aux Pays-Bas, ils sont quasi inexistantes et encore peu nombreux en Irlande ;

— ce n'est qu'au Royaume-Uni que les recours sont nombreux (au cours des deux années 1976 et 1977, environ 2 500 cas individuels ont été portés devant un tribunal du travail, dont environ la moitié sont allés en audience, les autres ayant été réglés à l'amiable).

La Commission explique ce petit nombre de recours avant tout par le fait que les femmes sont encore mal informées de leur droits, surtout dans les catégories professionnelles inférieures et mal rémunérées. A cet égard, l'action des organisations syndicales est fondamentale. Elles peuvent éventuellement défendre les droits et intérêts de leurs membres par le recours direct, voire dans certains pays contre la volonté de travailleuses individuelles. Beaucoup de femmes craignent trop souvent encore, en revendiquant l'égalité salariale, de se faire licencier, surtout dans le climat actuel de crise économique et de chômage.

Protection contre le licenciement

A cet égard la Commission fait des remarques critiques sur les mesures nationales de protection contre le licenciement qui sont prises pour satisfaire aux exigences de la directive. Dans la majorité des cas, ces mesures se traduisent par de simples dommages et intérêts ou par des indemnités. De telles sanctions ne constituent pas une « dissuasion » suffisante pour les employeurs. Il aurait mieux valu que lors de l'adoption de la directive, le Conseil accepte la proposition de la Commission qui demandait « d'empêcher » tout licenciement visé dans ce contexte.

Par ailleurs, la Commission propose de faciliter aux femmes l'accès aux voies juridictionnelles en généralisant

l'octroi, en fonction des niveaux de revenus, d'une assistance judiciaire gratuite.

La Commission a établi le rapport à l'aide des données communiquées par les gouvernements des Etats membres et par les organisations des employeurs et des travailleurs.

LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS DE MARCHANDISES PAR ROUTE POUR COMPTE PROPRE EFFECTUÉS ENTRE ETATS MEMBRES

La Commission a présenté au Conseil (janvier 1978) une proposition de directive relative aux transports de marchandises par route pour compte propre effectués entre Etats membres.

Cette directive vise à libéraliser de tout régime de contingentement et d'autorisation les transports de marchandises qu'une entreprise effectue par route pour son compte propre entre Etats membres au moyen de véhicules lui appartenant ou qu'elle a pris en location pour un certain temps et à garantir ainsi aux usagers le libre choix du moyen et de la forme de transport répondant le mieux à ses intérêts et à la spécificité de ses besoins. Ce libre choix implique évidemment pour l'usager le droit d'effectuer lui-même ses transports avec des véhicules lui appartenant.

Pour réaliser ces objectifs, il importe de libérer le transport pour compte propre, sur celles des relations où il est encore soumis à contingentement. Par ailleurs, et pour toutes les entreprises effectuant des transports pour compte propre de la Communauté, il est proposé d'introduire une définition du transport pour compte propre entre Etats membres. Une telle définition doit être aussi simple que possible pour éviter tant aux entreprises qu'aux autorités, certaines formalités qui pourraient s'avérer fastidieuses.

Il va de soi que pour éviter des abus, et pour empêcher par exemple que les véhicules utilisés pour compte propre n'effectuent illicitement des transports pour compte d'autrui, il sera nécessaire de faciliter le contrôle. A cet effet, les dispositions nécessaires sont prévues dans la proposition.

CRÉDIT A LA CONSOMMATION

La Commission a adopté (février 1979) une proposition de directive sur le crédit à la consommation.

Cette proposition sera soumise pour approbation au Conseil des Ministres afin que les articles puissent entrer en vigueur au niveau de chacun des Etats membres dans un proche avenir. La proposition de directive sur le crédit à la consommation, constitue une étape supplémentaire dans l'application du premier programme de protection des consommateurs de la Communauté, dont l'adoption par les Etats membres remonte à 1975 et qui faisait du crédit à la consommation un des thèmes d'action prioritaire.

Les lois qui régissent les conditions dans lesquelles les consommateurs peuvent obtenir du crédit varient considérablement d'un Etat membre à l'autre et donc, constituent un frein à la création d'un marché commun du crédit. La présente proposition de la Commission vise à harmoniser ces lois, non pas uniquement dans le but de promouvoir un tel marché, mais, en même temps, de protéger le consommateur contre les conditions de crédit qui peuvent s'avérer abusives.

Le consommateur a besoin de protection lorsqu'il souscrit un contrat de crédit à plusieurs égards. Ce contrat, habituellement, s'étend sur une période d'une ou plusieurs années et, de ce fait, peut constituer une charge financière considérable et continue durant cette période, dans la mesure où le capital emprunté doit être remboursé, assorti d'un intérêt.

Ce que le projet de directive propose

— Le consommateur devrait être au moins en possession du minimum d'informations nécessaires pour pouvoir effectuer un choix rationnel entre les offres de crédit qui lui sont proposées. Il devrait donc connaître, à l'avance, non seulement le taux d'intérêt, mais également les autres frais liés au prêt et la période pendant laquelle le crédit est disponible.

— Le contrat devrait être écrit, mentionnant les détails du crédit de telle sorte que le consommateur soit parfaitement au courant des engagements qu'il devra honorer.

— Les établissements qui accordent du crédit devront soit bénéficier d'une licence ou bien être soumis au contrôle des autorités publiques compétentes, ou bien un organisme devra être institué, dans chaque Etat membre, pour examiner les plaintes émanant des consommateurs concernant les contrats de crédit qu'ils ont sollicités ou qu'on leur a proposés.

— Au cas où l'établissement qui fournit le crédit possède un lien avec l'établissement qui offre la marchandise ou le service, ces deux parties devraient être responsables de la fourniture de la marchandise ou du service en conformité de l'accord passé avec le consommateur. Dans le cas où la marchandise et le service ne seraient pas fournis conformément aux accords passés avec le consommateur, l'établissement de crédit et celui qui offre la marchandise ou le service devraient être conjointement tenus pour responsables du remboursement au consommateur de toutes les sommes que ce dernier a déboursées.

— Au cas où l'établissement de crédit transfère ses droits à un tiers, le consommateur ne doit pas en subir les conséquences et le contrat de crédit d'origine doit être respecté.

— Les consommateurs devraient être libres de mettre fin au contrat de crédit avant la date prévue. Dans ces cas, ils devraient bénéficier d'une remise.

La directive ne permet pas au consommateur de renoncer à ses droits, par une clause contractuelle.

Donc, toute clause ayant pour but de modifier de tels droits serait sans effets. De plus, la directive a essentiellement pour but d'assurer un niveau de protection des consommateurs, élémentaire, pour toutes les transactions de crédit ; cependant, les Etats membres ont la possibilité d'accorder une protection plus élevée conformément à leurs obligations en vertu du Traité de Rome.

LES ACTIVITÉS D'EMPRUNT ET DE PRÊT DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE (EURATOM)

La Commission a adopté le premier rapport sur les opérations (recettes et dépenses) dans le cadre des emprunts et prêts Euratom. Ce rapport est transmis pour information au Conseil et au Parlement (février 1979).

La Commission a été autorisée par la décision du 29 mars 1977 du Conseil à émettre des emprunts au nom de l'Euratom et a été en même temps habilitée à contracter une première tranche de 500 MUCÉ comme emprunt au nom d'Euratom.

Les fonds collectés par ces emprunts sont affectés sous forme de prêts au financement de projets d'investissement ayant pour objet la production industrielle d'électricité d'origine nucléaire et les installations industrielles du cycle du combustible.

En exécution du mandat, l'Euratom a entre temps participé dans le financement de trois projets (tous des centrales d'électricité) situés en France, en Italie et en République Fédérale d'Allemagne. En outre, la Commission a pris des décisions sur quatre autres projets (situés en Bel-



gique, en France et en République Fédérale d'Allemagne) pour des prêts à intervenir au premier trimestre 1979. De plus, cinq projets sont actuellement à l'étude.

Les prêts demandés et décidés dans le cadre de l'Euratom restent dans la limite de 20 % des investissements en cause. Jusqu'au 31 décembre 1978, 170 MUCE ont été versées par l'Euratom dans le cadre des projets décidés par la Commission.

Avec les versements prévus pour les projets en cours, les emprunts Euratom atteindront en 1979 un montant de 300 MUCE, niveau prévu par le Conseil pour se prononcer sur une deuxième tranche d'emprunt Euratom. Dans tous les cas instruits jusqu'ici, le financement par Euratom s'est accompagné d'une intervention (financement partiel ou garantie) de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

Dans une période de ralentissement du programme nucléaire dans la plupart des Etats membres, Euratom — avec cette première tranche d'emprunt — a été en mesure de contribuer au financement de ces programmes réduits.

III. — Relations extérieures

NÉGOCIATIONS AVEC LA ROUMANIE

La Commission a demandé au Conseil (janvier 1979) l'autorisation d'ouvrir des négociations avec la Roumanie en vue de la conclusion d'un accord commercial relatif au commerce des produits industriels et à l'institution d'une commission mixte.

La conclusion d'un tel accord constituerait une étape importante vers l'élargissement du cadre contractuel régissant le développement des relations commerciales bilatérales avec la Roumanie.

En novembre 1974, lorsque les accords bilatéraux entre la Roumanie et les Etats membres allaient prendre fin pour permettre la mise en place de la politique commerciale commune au 1^{er} janvier 1975, la Communauté a fait savoir aux autorités roumaines, comme à celles des autres pays à commerce d'Etat, qu'elle était disposée à négocier des accords commerciaux si ceux-ci le souhaitaient. Aucune demande dans ce sens n'a été enregistrée à l'époque, mais par la suite, les contacts se sont multipliés au niveau politique entre la Commission et le gouvernement roumain. On peut citer à ce propos la visite du vice-Président Sir Christopher Soames à Bucarest en 1976, la visite à la Commission d'une délégation roumaine conduite par M. Stanciu, vice-ministre du commerce extérieur en juillet 1977, et la visite à Bucarest du vice-Président Haferkamp en février 1978.

Sur le plan des relations commerciales, la Roumanie avait, en janvier 1972, déjà effectué une démarche auprès de la Communauté pour demander à être admise au bénéfice du système des préférences généralisées, ce qui lui a été accordé à partir de 1974. Par ailleurs, la Roumanie a été le premier pays de l'Est à parapher dès 1976 un accord bilatéral sur les produits textiles avec la Communauté dans le cadre de l'AMF, un deuxième accord a été paraphé et appliqué à partir de 1978 lors du renouvellement de l'AMF. La Roumanie a également conclu avec la Communauté, en 1978, un arrangement sur les produits sidérurgiques.

A la suite de la visite de M. Stanciu à Bruxelles, en juillet 1977, il a été procédé à des échanges de vues approfondis sur les problèmes se posant dans les relations économiques entre la Communauté et la Roumanie dans les différents secteurs en vue de rechercher des solutions.

Les secteurs textile et sidérurgique étant entre temps réglés à part, le gouvernement roumain a demandé en juillet 1978 de négocier un accord portant sur les autres produits industriels d'une part, et la création d'une commission mixte, d'autre part. Ces propositions ont fait l'objet de conversations exploratoires entre le gouvernement roumain et la Commission.

L'accord envisagé par la Commission, qui serait de caractère non-préférentiel, aurait pour objectif de créer les conditions favorables à un développement harmonieux et à une diversification des échanges. Les deux parties s'engageraient à développer leurs relations commerciales sur la base d'égalité et de satisfaction mutuelle des partenaires, et de réciprocité permettant dans l'ensemble, une répartition équitable des avantages et des obligations d'ampleur comparable. L'accord comporterait des clauses relatives à l'assouplissement du régime d'importation dans la Communauté, ainsi qu'une clause de prix et une clause de sauvegarde et de consultation. Des dispositions seraient également prévues en ce qui concerne les contreparties que la Roumanie pourrait accorder à la Communauté.

Un accord à part porterait sur la création d'une commission mixte de compétence générale, qui serait chargée de rechercher les moyens pour développer et diversifier les échanges entre la Communauté et la Roumanie.

RELATIONS AVEC LA TURQUIE

La Commission a adopté (février 1979) une communication au Conseil concernant le développement des relations entre la Communauté et la Turquie dans le cadre de l'Association. Cette communication représente en premier lieu la réponse que la Communauté pourrait apporter aux demandes présentées par la délégation turque lors des conversations exploratoires avec la Commission, qui se sont déroulées à Bruxelles en octobre 1978. En même temps, elle s'inscrit dans le cadre de l'effort de solidarité internationale qui se dessine actuellement pour aider la Turquie à surmonter les graves difficultés économiques et financières auxquelles ce pays doit faire face.

La Commission estime que la Communauté devra apporter son soutien à la Turquie par les moyens dont elle dispose, notamment par une action sur le plan commercial et des engagements financiers particuliers à moyen terme. En dehors des actions qui relèvent de l'Association proprement dite, la Commission entend poursuivre ses démarches en vue d'assurer que la Communauté et ses Etats membres conjuguent leurs efforts entrepris dans d'autres enceintes (OCDE, FMI, sommet de la Guadeloupe, actions bilatérales).

Il faut que l'aide qui sera apportée à la Turquie par la Communauté, ou à son initiative, marque la volonté politique concrète de conserver, et de développer les liens de l'Association au moment où non seulement ce pays doit entreprendre des efforts de redressement économique mais où la conclusion prochaine des négociations relatives à l'adhésion de la Grèce laissera la Turquie seul pays lié à la Communauté par une association visant à l'adhésion.

La contribution de la Communauté porterait sur quatre domaines :

1^o Dans le domaine industriel, la Communauté accepterait la suspension, pour une durée de 5 ans avec prolongement possible pour 2 ans, de l'application d'un certain nombre de dispositions du Protocole additionnel. Il s'agit des actions relatives à l'élimination des droits de douane, à l'alignement sur le tarif douanier commun, à l'élimination des restrictions quantitatives et à la politique commerciale extérieure de la Turquie à l'égard des pays en voie de développement. La Commission demande au Conseil à être autorisée à négocier un accord à cet effet.

2° La Communauté, dans le domaine agricole devrait se déclarer disposée, lors du Conseil d'Association qui traitera de l'ensemble des volets relatifs à la relance de l'Association, à négocier le désarmement tarifaire par étapes, à partir de la reprise du processus vers l'union douanière.

3° Dans le domaine financier, la Communauté contribuerait aux efforts de redressement entrepris par le gouvernement turc par une assistance à moyen terme couvrant notamment les années 1979-1983, période de référence de la politique économique turque à moyen terme. Les instruments financiers que la Communauté pourrait utiliser pour soutenir le développement de la Turquie sont :

- le 3^e Protocole financier qui s'élève à 310 MUC et qui couvrira la période jusqu'au 31 octobre 1981. Ce protocole, qui est constitué à 70 % de prêts spéciaux, a déjà été ratifié par les Etats membres et pourra entrer en vigueur dès que le Parlement turc l'aura ratifié ;

- un quatrième Protocole financier pour les cinq ans suivants et dont la négociation pourrait être entamée immédiatement pour éviter une rupture des interventions financières de la Communauté en Turquie en 1981. Compte tenu des objectifs de développement de la Turquie et du nombre de projets d'investissements prêts à être financés, la Commission propose une augmentation très substantielle du 4^e Protocole financier par rapport au 3^e Protocole, avec maintien de la proportion des prêts spéciaux ;

- un fonds spécial de coopération qui devrait être créé et mis en place très rapidement. Ce fonds, qui devrait comporter uniquement des aides non-remboursables, financées par le budget de la Communauté, serait utilisé pour financer des projets de coopération dans les

domaines industriels, de l'énergie, de la promotion commerciale, de la formation professionnelle, du pré-investissement et de l'assistance technique, ainsi que des projets d'investissement dans les domaines de l'éducation, de la santé, et de l'infrastructure.

Cette contribution de la Communauté devrait s'insérer dans un programme global de soutien financier à l'économie turque, dont les autres composantes telle la restructuration de la dette ou les aides à la balance des paiements relèvent des Etats membres ou d'autres institutions.

4° Dans le domaine social, la Commission propose une action au niveau communautaire pour offrir une formation professionnelle complémentaire aux travailleurs turcs dans la Communauté en vue de mieux préparer leur réinsertion dans l'économie turque, compte tenu des besoins en main-d'œuvre qualifiée de celle-ci. Ces actions de formation, qui seraient examinées par un groupe mixte dans le cadre de l'Association, devraient être financées par le fonds spécial de coopération. Enfin, il est envisagé d'adresser des recommandations aux Etats membres concernant la formation professionnelle et l'enseignement linguistique.

En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs entre la Turquie et la Communauté, la Commission estime qu'il n'est pas possible à ce stade de modifier la décision du Conseil d'Association de décembre 1976 arrêtant les modalités d'application pour une dernière étape de 4 ans. De même, en ce qui concerne la sécurité sociale, la Commission estime que la proposition que la Communauté a présentée à la Turquie en 1975 et 1976 va déjà au-delà de ce qui est prévu par le Protocole additionnel.

**VIENT DE
PARAITRE en français**

perspectives énergétiques mondiales

perspectives énergétiques mondiales

Horizon 2020



Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

260 pages
100 F T.T.C.
(+ port)

conférence mondiale de l'énergie

conférence mondiale de l'énergie

Istanbul 1977
Résumé des travaux



Publié pour la Conférence
Mondiale de l'Energie
par les Editions Techniques
et Economiques

508 pages
130 F T.T.C.
(+ port)

200^F
(+ port) **T.T.C.**
en 2 volumes

l'essentiel des travaux d'Istanbul

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS

Reliure « REVUE DU MARCHÉ COMMUN »

Pour PROTÉGER, pour CLASSER, pour CONSERVER vos exemplaires de la Revue, nous vous proposons des reliures mobiles au format de la Revue (1 reliure contient un an de la Revue).

Pour vous les procurer, il vous suffit de retourner le bon ci-dessous ou une lettre de commande accompagné de son règlement.

Prix : 23 F HT + T.V.A. 17,60 % = 4,05 F + port 5 F = 32,05 F TTC franco.

BON DE COMMANDE

Je vous commande reliure mobile Revue du Marché
Commun au prix de 32,05 FF l'unité

Je vous règle la somme de

☐ Par C.C.P. 10 737-10 } à l'ordre des *Editions Techniques*
☐ Par chèque bancaire } et *Economiques*

NOM Date et signature

ADRESSE

A retourner à

**REVUE
DU MARCHÉ COMMUN**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

TRENTE ANS D'EUROPE 1945-1975

par François VIZINE

Préface de Jacques RUEFF

149 pages. Format 13,5 × 20,5. Prix : 29 F

Dans le présent ouvrage, *30 Ans d'Europe*, honoré d'une préface élogieuse du Chancelier de l'Institut de France, l'auteur a surtout voulu donner aux enseignants, aux journalistes, aux militants et aux personnalités que la question européenne concerne ou intéresse un aperçu des principales étapes de la construction européenne au cours de la période 1945-1975. Cet aperçu est complété par une *chronologie* très détaillée de ceux des événements qui ont un lien direct ou indirect avec l'unité de l'Europe. Cette façon de procéder facilite considérablement la consultation des informations objectives rassemblées dans cette synthèse. Par ailleurs sous le titre « *Des faits aux leçons* », M. Vizine fait le bilan de la construction européenne et en tire les principaux enseignements quant aux causes de l'échec de l'Union politique et aux perspectives de l'Union européenne.

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES

3, rue Soufflot - F 75005 PARIS

VIENT DE PARAITRE

REVUE DE L'ÉNERGIE

numéro spécial

ÉNERGIE SOLAIRE

avec au sommaire 19 études sur :

- 1 - L'utilisation directe de la chaleur solaire
- 2 - L'énergie solaire et la production d'électricité
- 3 - Utilisation de la biomasse
- 4 - Perspectives et scénarios
- 5 - L'énergie solaire et l'information

180 pages, 21 × 29,7, Prix : 57 F

Numéro spécial compris dans l'abonnement 1979

France : 317 F - Etranger : 345 F

REVUE DE L'ENERGIE

3, rue Soufflot

F. 75005 PARIS - Tél. 634.10.30

PATRICK DE LAUBIER



**"... EN BREF, LECTURE TRÈS UTILE, PARCOURS
PITTORESQUE ET INSTRUCTIF, OUVRANT LA VOIE
A DE NOMBREUSES CONTROVERSES TOUJOURS RENOUVELEES."**

(Alfred Sauvy - Le Monde)

EDITIONS TECHNIQUES ET ECONOMIQUES - 3, rue Soufflot - 75005 PARIS

dans l'entreprise l'acheteur se sert du Kompass



VISUAL

Dans l'entreprise, l'acheteur se sert de l'annuaire KOMPASS parce qu'il a besoin de savoir qui produit quoi, qui fabrique tel matériel, qui représente qui en France, qui distribue cette marque.

L'énorme masse d'informations du KOMPASS (6 000 pages, 3 volumes) classée en tableaux et notices normalisés, répertorie 24 000 produits, 46 000 firmes, 18 000 marques, 13 000 représentants de firmes étrangères en France, les zones industrielles, la sous-traitance. KOMPASS, c'est la boussole de l'acheteur industriel.

Un réseau de plus de cinquante cinq enquêteurs exclusifs assure son actualisation constante et rigoureuse. La gestion informatique du fichier, la photocomposition ont permis une présentation homogène des 16 KOMPASS (dont 11 européens) qui paraissent dans le monde.

Parce qu'il permet de peser sur les prix d'achat, le KOMPASS ne coûte pas, il rapporte.

Dans une entreprise, de petite ou de grande taille, du service achats à la direction des ventes, de l'ingénieur à la documentaliste, le KOMPASS est un outil indispensable à tous. C'est une nécessité économique.

La 45^e édition (1979) vient de paraître.

KOMPASS



S.N.E.I.

22, avenue Franklin-D.-Roosevelt, 75008 Paris

Tél. : (1) 359.37.59

BON DE COMMANDE A RETOURNER A LA
S.N.E.I., 22, avenue F.-D.-Roosevelt, 75008 PARIS
Veuillez m'adresser les trois volumes du KOMPASS FRANCE,
édition 1979, au prix de 740,88 F, TTC, franco de port Paris
(758,52 F, TTC, franco de port bahlieu et province).

NOM FONCTION
FIRME (nom et adresse complète)

Ci-joint, chèque de F Signature :
Cachet :

RMC 3A

la **SNEI** édite aussi les INVENTAIRES REGIONAUX reflets des structures et des réalités vivantes des entreprises et de leurs productions à l'échelle des régions françaises.